PRB 03-29E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

PROSTITUTION: A REVIEW OF LEGISLATION IN SELECTED COUNTRIES

Karen Hindle
Laura Barnett
Law and Government Division

20 November 2003
Revised 18 February 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-00071/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
OVERVIEW OF DIFFERENT LEGISLATIVE APPROACHES	3
AUSTRALIA	3
A. Australian Capital Territory (Decriminalization With Controls)	4
B. Victoria (Legalization)	7
FRANCE (Abolitionism)	10
THE NETHERLANDS (Legalization)	15
SWEDEN (Neo-abolitionism)	20
ENGLAND (Abolitionism)	23
UNITED STATES	28
A. California (Prohibitionism)	28
B. Nevada (Legalization)	32
CONCLUSION	35

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROSTITUTION: A REVIEW OF LEGISLATION IN SELECTED COUNTRIES

INTRODUCTION

Over the last 20 years, the governments of various Western nations have significantly changed their approach to managing prostitution and street solicitation. Several have attempted to tackle the problem through revised legislation. Little consensus exists, however, with regard to the most appropriate legislative response; and in various countries, attempts to adopt new laws (whether to enact or dismantle criminal legislation) have met with fierce controversy.

In June 2003, for instance, the New Zealand Parliament repealed a series of century-old laws prohibiting soliciting, running brothels, and living off the avails of prostitution. The private member's bill passed by a margin of only one vote: 60 to 59, with one abstention.(1) In contrast, France, which licensed brothels during the 19th and early 20th centuries, has recently begun to move towards criminalizing more aspects of the prostitution trade.(2)

In Canada, there has been long-standing debate over the role of the *Criminal Code* in controlling and/or regulating prostitution. The divergence of opinion in this country over prostitution and street solicitation is perhaps most visible in the large number of special review committees created and laws passed at every level of government over the past two decades.(3)

On the surface, there appears to be little, if any, common ground among the diverse legislative directions taken by the countries and states examined in this paper. Nonetheless, their governments are largely wrestling with the same set of issues and seeking to balance two often-competing sets of responsibilities. On the one hand, they attempt to prevent

---

(1) "NZ Votes to Legalise Prostitution," British BroadcastingCor poration, 25 June 2003; available at http://www.bbc.co.uk.

(2) SOS Femmes, "Prostitution – Le cadre juridique en France"; available at http://www.sosfemmes.com/sexwork/sexwork_droit.htm.

(3) James R. Robertson, *Prostitution*, Current Issue Review 82-2E, Parliamentary Research Branch,Lib rary of Parliament, Ottawa, 19 September 2003.

the exploitation of prostitutes by pimps and clients. On the other, they aim to eliminate the increased crime (e.g., illegal drug consumption) and "nuisance" (noise, traffic, etc.) that prostitution creates in communities where it takes place.[4] The following questions underlie a wide range of government reports, critics' analyses, and specific pieces of legislation:

Protecting Prostitutes

- How can prostitutes be shielded from violence and exploitation? How can prostitutes more easily contact the authorities when they need help?
- How can the involvement of organized crime in prostitution be reduced? How can pimping be controlled?
- How can prostitutes and their clients be protected from the health risks associated with the trade?
- How can prostitutes' working conditions be improved?
- How can trafficking and the exploitation of young people be prevented?
- How can prostitutes be helped to leave the industry if they so choose?

Protecting Communities

- How can the "nuisance" aspects associated with prostitution be reduced?
- Should the criminal justice system be targeting particular sectors of the prostitution industry?
- How can the ancillary crime typically associated with prostitution (for example, drug dealing) be prevented?

This paper reviews the key legislative approaches to prostitution in a number of Western jurisdictions. In particular, it examines the specific laws and/or regulations these countries and states have instituted, and how they have fared in meeting their objectives.

---

(4) Sylvia Davis and Martha Shaffer, "Prostitution in Canada: The Invisible Menace or the Menace of Invisibility?" Sex Workers Alliance of Vancouver, Vancouver, 1994; available at www.walnet.org/csis/papers/sdavis.html.

OVERVIEW OF DIFFERENT LEGISLATIVE APPROACHES[5]

Each of the countries and states examined in this paper relies on a variation of one of the following five approaches to prostitution:

Prohibitionism seeks to eliminate prostitution by criminalizing all aspects of the prostitution trade. Under this approach, "prostitution is a violation of human dignity." Criminal law and effective law enforcement are believed to be critical tools in reducing the number of individuals involved in prostitution.

Decriminalization implies the repeal of prostitution-related criminal law. In Canada, decriminalization would involve repealing all criminal law relating to prostitution, including communicating for the purposes of prostitution, operating a bawdy house and/or brothel, and living off the avails of prostitution.

Legalization refers to the regulation of prostitution through criminal law or some other type of legislation. This approach treats prostitution as a legal occupation, but nevertheless controls it by a set of rules that govern who can work and under what circumstances they can do so. Typically, governments that have adopted the legalization approach regulate the trade through work permits, licensing and/or tolerance zones.

Abolitionism is often described as the middle ground between prohibitionism and legalization. Advocates of this approach maintain that even though prostitutes may choose to enter the trade, it is nevertheless immoral. They believe that governments must take the necessary steps to allow prostitution to take place only as long as it does not infringe on public safety and order. Generally, abolitionists call for the criminalization of public solicitation.

Neo-abolitionism holds that prostitution violates a person's human rights. Advocates maintain that there is no such thing as free choice in this matter – prostitution in all its forms constitutes the sale and consumption of human bodies. While neo-abolitionists call for the decriminalization of prostitutes themselves, they encourage governments to criminalize the activities of procurers and customers.

AUSTRALIA

Responsibility for criminal legislation in Australia falls primarily on individual states. States may take very different approaches towards the management and regulation of prostitution, as exemplified by the Australian Capital Territory and the state of Victoria.

---

(5) Ginette Plamondon, *Is Prostitution Work or Exploitation? Further Consideration is Needed*, Conseil du statut de la femme, Québec, 2002, p. 16.

A. Australian Capital Territory (Decriminalization With Controls)

In 1992, the Australian Capital Territory (ACT) adopted the *Prostitution Act*, aimed at managing the worst effects of the prostitution industry.[6] While the *Prostitution Act* decriminalizes prostitution in private spaces, it nevertheless sets up a series of regulations designed to protect prostitutes and the public at large. Its preamble lays out a number of key objectives:

> (a) to maintain public health;
> (b) to protect the health and safety of prostitutes;
> (c) to limit the operation of brothels to particular places; and
> (d) to eliminate child prostitution and exploitation.

According to Barbara Sullivan, one of the foremost scholars on prostitution in Australia, the ACT has been largely successful in achieving those objectives.[7]

Unlike most other Australian states (such as Victoria), the ACT does not license prostitutes, brothels, or escort agencies. Rather, it requires members of the prostitution industry to register with the Registrar of Brothels and Escort Agencies. Registration is not difficult, nor is it a particularly lengthy process. Every year, individuals who wish to register themselves or their businesses must provide their contact information to the Registrar and pay a small fee. According to the government of the ACT, registration is preferable to licensing because of its ease and efficiency.[8]

By all accounts, the registration system appears to be meeting its goals. While the ACT (like many other Australian states) continues to prohibit street solicitation, very little of it seems to occur in practice. As Sullivan points out, "this is probably because other employment opportunities in the sex industry are readily accessible." Moreover, due to the relative straightforwardness of the registration process, there appear to be very few illegal brothels and escort agencies.[9]

---

(6) *Prostitution Act*, Australian Capital Territory, Australia, 1992 (includes amendments up until 15 August 2003); available at http://www.legislation.act.gov.au/a/1992-64/current/pdf/1992-64.pdf.

(7) Barbara Sullivan, *The Politics of Sex: Prostitution and Pornography in Australia since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K., 1997, p. 207.

(8) *Ibid.*, p. 206.

(9) Barbara Sullivan, "Prostitution Law Reform in Australia. A Preliminary Evaluation," *Social Alternatives*, Vol. 18, No. 3, 1999.

Until 2002, the Registrar of Brothels and Escort Agencies did not have the authority to deny registration to any prospective owners of such establishments. Critics charged that the ACT allowed "undesirables" to enter the prostitution industry, particularly those who had been involved in criminal activity.(10) As a result, the government introduced an amendment to the *Prostitution Act* in 2002, requiring employers and operators to submit to a criminal background check. Any individual convicted of a "disqualifying offence" is currently not permitted to own or operate a brothel or escort agency. The "disqualifying offences" listed in the schedules of the *Prostitution Act* include assault, murder, sexual assault and involvement in child pornography and exploitation.(11)

Another key objective of the *Prostitution Act* is to safeguard the health of prostitutes and the community at large. The Act includes several provisions designed to stem the transmission of HIV/AIDS and other sexually transmitted diseases (STDs). Prostitutes employed in brothels and escort agencies must undergo mandatory STD testing. Those infected with an STD are prohibited from providing sexual services, and owners and managers of brothels and escort agencies must not allow an employee to work if that person is infected.

While some critics have denounced compulsory medical testing, many have applauded the government's attempt to make all parties responsible for preventing STD transmission.(12) Rather than targeting just the prostitutes, the *Prostitution Act* makes it illegal for anyone to "provide or receive commercial sexual services" knowing that they are infected with an STD. Consequently, prostitutes are believed to be in a better position to resist pressure from their clients (and/or their employers) not to use a condom.(13)

The *Occupational Health and Safety Code for the Sex Industry* was introduced in 1999 for the further protection of prostitutes and their clients.(14) Employers and/or operators of brothels and escort agencies are required to provide facilities that meet health and safety

---

(10) Kelly-Anne Collins, *The Prostitution Bill 1999*, Research Note No. 6/99, Research Publications and Resources Section, Queensland Parliamentary Library, Australia, December 1999, p. 3.

(11) Chief Minister, Australian Capital Territory, Press Release, "Sexual Servitude Outlawed in the ACT," Canberra, Australia, 15 April 2003.

(12) Jackie West, "Prostitution: Collectives and the Politics of Regulation," *Gender, Work and Organization*, Vol. 7, No. 2, 2000.

(13) Sullivan (1997), pp. 206-207.

(14) *ACT Sex Industry Code of Practice*, Australian Capital Territory, 1999; available at http://www.workcover.act.gov.au/pdfs/code_of_practice_sex_industry.pdf.

standards. The standards, which were developed by a collective of prostitutes, police officers and health officials, include regulations on cleanliness and safety, as well as the purchase and disposal of "personal protective equipment" (such as condoms and other prophylactics). There remains some concern, however, that not all members of the prostitution industry are aware of their rights and responsibilities. One organization, Workers in Sex Employment (WISE), has called upon the government to take "a [more] proactive role in the education of brothel owners and sex workers."[15]

Sullivan argues that, in sum, "[t]here are some clear advantages to the ACT system." There appear to be very few illegal brothels and very little street solicitation. Brothels are largely confined to industrial areas, because of the ACT's zoning requirements. Moreover, prostitutes' advocacy groups are satisfied with the ACT's focus on occupational health and safety. A collective of stakeholders in the sex industry continues to consult the government on ongoing issues.[16]

In assessing the ACT's approach, it is important to note the Territory's distinctive history with regard to this issue. Even before 1992, the ACT pursued "a policy of toleration and control." Prostitutes and others in the industry were not charged unless a complaint had been lodged. Moreover, prostitutes already enjoyed a fairly cordial relationship with the police and other community members. According to Sullivan,

> The good relations which prevail between the industry, the government and the public ... are probably unique in Australia. Only in Canberra do brothels organise well-attended public open-days (complete with barbeque) and host contemporary art shows ....[17]

It is likely, therefore, that this history helped to iron out issues that could have provoked much more controversy in some other parts of Australia, such as Victoria.

---

(15) Sera Pinwill, "Occupational Health and Safety in the Australian Sex Industry: The ACT Experience," *Social Alternatives*, Vol. 18, No. 3, 1999.

(16) Sullivan (1999).

(17) Sullivan (1997), pp. 207-208.

B. Victoria (Legalization)

While some forms of prostitution have been permitted in Victoria since 1986 with the introduction of the *Prostitution Regulation Act*, the sex industry is currently governed by the more recent *Prostitution Control Act*, which came into force in 1995.[18] Some debate remains, however, over exactly what approach Victoria has chosen to take. While some commentators refer to the *Prostitution Control Act* as "decriminalisation with controls,"[19] others suggest it more closely resembles legalization.[20] Regardless of the definition, it is clear that the government of the state of Victoria seeks to control the sex industry through legislation.

The government sets out a number of aims in the introduction to the *Prostitution Control Act* (1994). They include:

> (a) to prevent the sexual exploitation of children as well as limit their exposure to the prostitution industry;
> (b) to shield communities from the negative aspects associated with prostitution;
> (c) to reduce criminals' involvement in the running of the prostitution industry; and
> (d) to safeguard the occupational health and safety of prostitutes while protecting their clients from any health risks.

Contrary to the situation in the ACT, however, questions have arisen from all sides about whether the *Prostitution Control Act* is actually meeting its goals. Critics have questioned the Act's ability to ensure that prostitutes are provided with proper working conditions, as well as its capacity to shut down illegal brothels and escort agencies.[21]

In Victoria, individual prostitutes and businesses are required to be licensed. The licensing process is much more in-depth than registration in the ACT. The Business Licensing Authority requires prospective owners to submit to a police check and an assessment of their financial affairs. Applicants must also demonstrate the business know-how to manage their new brothel or escort agency. Finally, and most generally, the *Prostitution Control Act* requires

---

(18) *Prostitution Control Act*, Victoria, Australia, 1994 (includes amendments up until 20 September 2001); available at http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/pca1994295/index.html#p3.

(19) Sullivan (1997), p. 186.

(20) Mary Lucille Sullivan and Sheila Jeffreys, "Legalization: The Australian Experience," *Violence Against Women*, Vol. 8, No. 8, 2002.

(21) Sullivan (1997), p. 213, and Sullivan and Jeffreys (2002), p. 1142.

applicants (and their associates) to be "of good repute, having regard to character, honesty and integrity." These requirements are designed in part to prevent organized crime from infiltrating the prostitution industry. The government also hopes that licensing will prevent individuals from flouting the regulations set out by the *Prostitution Control Act* and the state's occupational health and safety code.[22] Sole operators and two-person brothels are "exempt," and thus do not have to apply for a licence.

Some critics argue that Victoria's licensing system discourages prostitutes from setting up their own small brothels. The stringent licensing requirements are one deterrent. Another is the often-high costs of running a legal brothel or escort agency.[23] According to the Business Licensing Authority, the annual licensing fee for a brothel with more than two people starts at A$400 (approximately C$378). It costs prostitution service providers another A$167 (C$157) for each additional room.[24] All brothel owners must comply with specific regulations dealing with cleanliness and hygiene, as outlined in the *Health (Infectious Diseases) Regulations*.

Yet another critical factor in discouraging prostitutes from starting their own businesses is the requirement for all brothels and escort agencies (whether large or small) to obtain a planning permit from their local city council. While city councils are not permitted to deny prospective owners a permit on moral grounds, they must follow the strict zoning requirements outlined in the *Prostitution Control Act*. Prostitution establishments are prohibited from operating in any residential neighbourhood and must be located more than 200 metres away from any school, hospital or place of worship. Prostitutes who live in residential areas are thus forbidden to establish a business in their own homes. Moreover, the strict limits attached to the planning permits tend to facilitate the development of large brothels at the expense of small ones. According to Marcia Neave:

---

(22) *Health (Infectious Diseases) Regulations*, Victoria, Australia, 2001; available at http://www.dms.dpc.vic.gov.au/12d/H/STAT00907/0_1.html.

(23) Interestingly, similar critiques have been levelled at Canadian municipalities that have introduced by-laws in order to license the escort industry. See Jacqueline Lewis and Eleanor Maticka-Tyndale, "Licensing Sex Work: Public Policy and Women's Lives," *Canadian Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2000, p. 441.

(24) Business Licensing Authority, Prostitution Service Provider's Licence Application, Victoria, Australia, 2003; available at http://www.bla.vic.gov.au/bla/blaforms.nsf/ac3260eab9065902ca25680a0016ae5a/b2b4d5bcc04b06a3ca256a9900286341/$FILE/bla_prost_applic.pdf.

> The form of the prostitution industry has ... been influenced by the reluctance of local councils to be seen to be condoning prostitution by granting planning permits to brothels. ... A shortage of areas in which brothels may operate lawfully has artificially increased the price of premises with an associated brothel permit. [T]his exacerbates the trend towards large-scale prostitution, since only operators with substantial resources can afford to operate legally.[25]

Consequently, critics argue, legal prostitution in Victoria tends to be monopolized by large, expensive brothels.[26] For example, the Daily Planet in Melbourne operates a hotel-style facility with 18 rooms. Its management estimates that between 100 and 150 women work there regularly.[27]

Currently, an estimated 44 licensed brothels operate in Victoria, and approximately 1,600 prostitutes have registered for "exempt" status.[28] Those unable or unwilling to work either in large or "exempt" legal brothels must risk significant criminal penalties by either running their own illegal brothel or engaging in street solicitation.[29]

Critics have also questioned Victoria's approach to prostitution in light of the seemingly uncontrollable expansion of illegal prostitution within its borders. Recent estimates suggest that up to 400 illegal brothels are currently operating in the state.[30] Communities across the state have called upon the government to strengthen the *Prostitution Control Act* in the hope of cracking down on unlawful prostitution.[31] Street solicitation is also a major problem in Victoria.

---

(25) Marcia Neave, "The Failure of Prostitution Law Reform," *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 21, 1988, p. 211.

(26) Under the *Prostitution Control Act*, new brothels are limited in size to six rooms apiece; but previously established brothels can exceed this limit. This new regulation may in part explain why one of the older brothels fetched over A$1,000,000 (C$933,000) in 1994. One facility, the Daily Planet, is the first bordello in the world to become a publicly traded company. See Sullivan and Jeffreys (2002), p. 1144.

(27) The Daily Planet is not a brothel in the strict sense of the word. It charges guests approximately $120 an hour in room fees, while leaving the client and the prostitute to negotiate any "sexual services" they may desire. See "About the Daily Planet"; available at http://www.dailyplanet.com.au/content2/hm_aboutdp.html.

(28) "Sex in Our City? Plenty Apparently," *The Age*, Melbourne, Australia, 8 June 2003.

(29) For example, some prostitutes may choose to work in the illegal sector in order to safeguard their anonymity. See Alison Arnot, "Legalisation of the Sex Industry in the State of Victoria: The Impact of Prostitution Law Reform on the Working and Private Lives of Women in the Legal Victorian Sex Industry," M.A. Thesis, University of Melbourne, Australia, 2001.

(30) "New Squad to Police Sex-Trade Boom," *The Age*, Melbourne, Australia, 22 May 2003.

(31) "Brothels Rife in Residential Areas," *Herald Sun*, Melbourne, Australia, 18 August 2003.

The government of Victoria continues to grapple with how best to regulate, and ultimately control, the prostitution industry. While the *Prostitution Control Act* was designed to curb many of most harmful aspects of prostitution (including street solicitation, criminal involvement in the trade, and risks to health and safety), it is not clear that the legislation has achieved its desired effect. Neither prostitutes' rights groups nor community organizations have been particularly supportive of the law since its inception. Nevertheless, it does not appear that the state is planning to revamp its approach to prostitution in the near future. Rather, the government appears to be concentrating its efforts on enforcing the current provisions of the Act, in the hope of bringing about long-term social change.

FRANCE (Abolitionism)

France has experimented with a number of different legislative approaches in its efforts to address prostitution.

Starting in the early 19th century, the French government began to regulate prostitution through the licensing of brothels ("maisons de tolérance") and the registration of prostitutes. Prostitutes employed in brothels, along with women who were arrested twice for solicitation, had to register with the authorities.(32) The conditions attached to registration were fairly extensive, requiring prostitutes to place their name on a national registry, agree to state regulations, and submit to medical exams twice a week.(33) While some historians view this approach as progressive, others suggest that the women were forced to endure long hours, poor working conditions, and harassment by the police.(34)

In 1946, due to the intense lobbying efforts of Marthe Richard, a former prostitute and World War I spy, the French government decided to close its famed brothels, citing health and safety concerns.(35) Registration, however, formally ceased to exist only in 1960, when France decided to adopt an abolitionist policy towards prostitution. After acceding (in 1960) to

---

(32) John S. Kiedrowski and J. M. van Dijk, *Working Papers on Pornography and Prostitution, Report 1: Pornography and Prostitution in Denmark, France, West Germany, The Netherlands and Sweden*, Department of Justice, Ottawa, 1984, pp. 14-15.

(33) Pasqua Scibelli, "Empowering Prostitutes: A Proposal for International Legal Reform," *Harvard Women's Law Journal*, Vol. 10, 1987, p. 146.

(34) Joelle Diderich, "France Mulls Switching Off Red-Light Districts," Reuters, 18 August 2002.

(35) "Hard on the Ladies of the Night," *The Economist*, Vol. 365, No. 8298, 9 November 2002.

the United Nations *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*,[36] the French government passed legislation that criminalized pandering, procuring, living off the avails of prostitution, and operating a bawdy house or brothel. While prostitution per se remained legal, solicitation did not.[37] These prostitution-related provisions remained untouched until 1994.

In 1994, the French National Assembly passed two key amendments to the *Penal Code*. Until that time, "proxénétisme" was defined so broadly that prostitutes' partners risked being charged with living off the avails. After the law was amended, prostitutes no longer hid their family lives.[38] France also began to distinguish between "active" and "passive" solicitation. While prostitutes could still be charged for overtly seeking out clients, they were now permitted to walk slowly up and down the street, stand suggestively at corners, and stare intently at men as they passed by.[39]

This legislative history likely played a key role in organizing the prostitution industry in France today. Approximately 80% of France's 15,000 to 18,000 prostitutes work on the streets.[40] While prostitution takes place openly on the streets of Paris and other urban centres, a much smaller number of prostitutes work in underground brothels that are disguised as "lounge bars," "private clubs" and "massage parlours."[41] Recent law reform, however, has begun to change the industry.

Over the past 10 years, French citizens have become increasingly troubled by a swift rise in criminal activity. Between 1994 and 2001, violent crime quadrupled from 100,000 to 400,000 incidents per year. Police officers and fire officials began avoiding certain districts, known as "no-go areas," for fear of being assaulted.[42] Residents were also alarmed by the jump in the number of young women working the streets, most of them illegal immigrants. It is estimated that 50% of prostitutes nationally (and 75% of prostitutes in Paris) are foreigners, most of whom have been trafficked from Eastern Europe.[43] While French residents objected to the

---

(36) Canada is not a signatory to this convention; available at http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/33.htm.

(37) Scibelli (1987), p. 149.

(38) Hannah Godfrey, "French Working Girls Lose their Privileged Role," *The Observer*, 19 January 2003.

(39) SOS Femmes, "Prostitution – Le cadre juridique en France"; available at http://www.sosfemmes.com/sexwork/sexwork_droit.htm.

(40) "Le débat sur la prostitution brouille les clivages politiques," *Le Monde*, 16 January 2003.

(41) Keith B. Richburg, "France May Limit Prostitution," *Washington Post*, 11 August 2002, p. A20.

(42) Alan Freeman, "The Next French Revolution," *The Globe and Mail*, 4 May 2002, p. F1.

(43) "Le debat sur la prostitution brouille les clivages politiques" (2003).

nuisance associated with the growth of the sex trade, French prostitutes complained about their immigrant colleagues' low prices and disregard for health and safety. In some respects, they found "a new and unlikely champion" in Nicolas Sarkozy, the Interior Minister, whose amendments to the French *Penal Code* will likely affect the working lives of prostitutes for years to come.(44)

In 2002, France was immersed in a debate about prostitution and, in particular, street solicitation. A number of cities, including Lyon, Orléans, Strasbourg and Metz, had issued city ordinances prohibiting prostitution, arguing that it disrupted the lives of their residents.(45) One member of the French National Assembly, Françoise de Panafieu, began emphasizing the merits of legalization, including reopening Paris's brothels. Other members of the Assembly advocated prohibition, on the grounds that prostitution is nothing more than "modern slavery."(46) In the end, the French government, elected on a platform of getting tough on crime, chose to use the *Penal Code* to crack down on prostitution and other "menace[s] to public security and tranquility."(47)

The new crime bill, introduced by Nicolas Sarkozy, had two critical objectives: it was intended to reassure French citizens that the government was taking their safety concerns seriously; and it was designed also to fill in a series of gaps in the *Penal Code* that left France vulnerable to "insecurity."(48) According to the Interior Minister, comprehensive legislation was needed in order "to create a sense of security throughout France."(49) The new crime bill was far-reaching, criminalizing behaviours ranging from begging and squatting, to insulting the French flag or anthem.

The proposed legislation also revisited an earlier decision to repeal the law prohibiting passive solicitation. Once again, it would be an offence to engage in any type of solicitation.(50) While the bill did not specifically explain what passive solicitation entailed, most

---

(44) Richburg (2002), p. A20.

(45) Diderich (2002).

(46) Richburg (2002), p. A20.

(47) Nicolas Sarkozy, Interior Minister, quoted in "French War on Immorality Targets Porn, Prostitutes and Pay-TV," *Europe Intelligence Wire (Financial Times)*, 26 October 2002.

(48) "Le Sénat adopte le projet de loi sur la sécurité intérieure," Ministère de l'intérieur; available at http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c2_le_ministere/c21_actualite/2002_10_23_projloi_secint.

(49) Philippe Le Coeur, "Sécurité : les nouveaux interdits de la loi Sarkozy," *Le Monde*, 14 February 2003, p. 8.

(50) *Code Pénal*, France, Article 225-10-1; available at http://www.legifrance.gouv.fr.

critics suggested that it referred to a "way of dressing or … attitude."[51] Those charged with solicitation would be liable to fines of up to 7,500 euros (C$11,500) and/or six months' imprisonment.

As the crime bill made its way through the National Assembly, French prostitutes protested against the new legislation. On 5 November 2002, approximately 500 prostitutes participated in a national demonstration in Paris, demanding that Sarkozy leave them alone.[52] The law came into effect in early 2003, however. The final version was virtually unchanged from the original, except that maximum penalties were reduced to two months' imprisonment and/or a fine of 3,750 euros (C$5,700). In response to complaints that the bill did not distinguish between French prostitutes and illegal immigrants, the Interior Minister maintained that the law's "primary target is foreigners."[53] The French government also pledged to help the victims of trafficking by sheltering them in safe houses for 48 hours, in the hope that they would decide to denounce their traffickers.[54] Finally, the Ministry announced plans to expand the resources dedicated to enforcing the laws against procurers and traffickers.[55]

Six months after the legislation came into effect, the French government claimed that street prostitution in Paris had dropped nearly 20% and that the new law had enabled enforcement officials to wage war on traffickers and procurers. According to Nicolas Sarkozy, officials dismantled 13 international prostitution rings between February and September 2003.[56] The law-and-order approach taken by the French government also has the support of the majority of citizens.

Nevertheless, the new law has come under severe criticism – specifically with regard to its provisions on solicitation – from prostitution advocacy organizations, residents' associations and human rights groups.[57] Many residents have complained that it has done little to stem the tide of (mostly foreign) prostitutes selling their services on the streets.[58] In one

---

(51) Godfrey (2003).

(52) Joseph Coleman, "French Prostitutes Protest Crackdown," Associated Press, 5 November 2002.

(53) "Sécurité: faut-il punir les prostituées et les clients?" *Le Monde*, 16 January 2003.

(54) Le Coeur (2002), p. 8.

(55) "Prostitution: le gouvernement veut aussi s'attaquer aux proxénètes," *Le Monde*, 31 October 2002.

(56) John Lichfield, "French Prostitutes Take to the Streets Over New Vice Law," *The Independent* [London], 27 September 2003, p. 13. See also "Prostitution – M. Sarkozy promet de 'régler le problème' dans le XVIII^{e} arrt.," Agence France- Presse, 25 September 2003.

(57) "French Parliament Passes Tough New Anti-Crime Law," Associated Press, 13 February 2003.

(58) "Prostitution – M. Sarkozy promet de 'régler le problème' dans le XVIII^{e} arrt." (2003).

neighbourhood, residents "threatened to erect barricades" if policing authorities did not take serious steps to address street prostitution. Residents have also argued that non-prostitutes are now more likely to be approached by potential clients, given that prostitutes have to dress more conservatively.(59)

The French government has also had very little success in prosecuting prostitutes for passive solicitation. In an indication of what was to come, the first three prostitutes charged with passive solicitation were acquitted.(60) By the end of September 2003, only 33 prostitutes had been convicted for passive solicitation – out of the nearly 1,000 who had been arrested on that charge.(61) While only a small number have been convicted, prostitutes' rights groups nonetheless argue that the new law has made prostitutes more vulnerable to exploitation and abuse.

According to many prostitutes, and prostitutes' advocacy organizations such as Cabiria, prostitution has become much more dangerous since legislation banning passive solicitation came into effect. They worry, in particular, that the new crime bill is driving prostitution underground. Even before the law came into effect, Cabiria argued that prostitutes would have to work in more isolated areas so as to not attract the attention of the police. Prostitutes would also likely not have the time to assess their clients properly, nor would they be able to demand protection from HIV and STDs.(62) Even in the short time since the crime bill came into effect, available evidence suggests that Cabiria's predictions were correct. While the government initially claimed that the passive solicitation law would be employed primarily as a device to bring down international prostitution rings, "the law has been applied unevenly and inconsistently" against both French prostitutes and illegal immigrants. Prostitutes are now less likely to seek help from the police for fear of being prosecuted themselves. Many prostitutes have also argued that clients are now more likely to take advantage of them. In the words of one prostitute, "The customers … won't wear condoms. Some don't pay. They know we can't do anything about it."(63)

---

(59) Lichfield (2003), p. 13.

(60) "Prostitutes Cleared in First Paris Trial over Law Against 'Passive' Solicitation," Associated Press, 6 May 2003.

(61) Lichfield (2003), p. 13.

(62) Gaëlle Téqui, Cabiria, quoted by Elaine Sciolino, "Streetwalking, en Masse, for the Right to Tempt," *New York Times*, 5 November 2002.

(63) Lichfield (2003), p.13.

Human rights organizations have also questioned the French government's war on trafficking, arguing that it does little but harm trafficked women. Whereas foreign women were able to apply for temporary asylum before the enactment of the new crime bill, they are now at increased risk of being arrested and deported.(64) Moreover, while the safe houses may be a good first step, they have been criticized for doing little to protect trafficked women. According to Patrick Hauvuy, director of the Service de Prévention et de Réadaptation Sociale in Nice, "given the climate of distrust, victims are unlikely to decide to denounce their trafficker within 48 hours!"(65)

The reintroduction of passive soliciting into the *Penal Code* marks a move towards strengthening the criminal laws that apply to prostitution. The long-term ramifications of the new crime legislation remain unclear. Nevertheless, there is an evident divergence of opinion between the government, on the one side, and residents' associations and prostitutes' rights groups on the other. Nicolas Sarkozy promised that a comprehensive evaluation of the legislation's effectiveness would be undertaken in the fall of 2003. The results have not yet been released.(66)

THE NETHERLANDS (Legalization)

The Netherlands is well known for its "liberal" stance on prostitution. However, it is less well known that brothels were illegal in The Netherlands for most of the 20th century. In 1911, the Dutch government criminalized brothel keeping – even though prostitution per se remained legal.

Although theoretically brothels were banned in The Netherlands, in practice they continued to flourish. The Dutch approach to prostitution at that time has been described as one of "pragmatic tolerance" or *gedogen*.(67) Rather than turning a blind eye to the prostitution industry, *gedogen* limited prosecution under specific circumstances. Written government

---

(64) Françoise Guillemaut, Cabiria, "Repercussions of the New Bill in France," *Europap News Newsletter*, No. 4, April 2002, p. 4.

(65) "Le debat sur la prostitution brouille les clivages politiques" (2003).

(66) "Prostitution – M. Sarkozy promet de 'régler le problème' dans le XVIII[e] arrt." (2003).

(67) Chrisje Brants, "The Fine Art of Regulated Tolerance: Prostitution in Amsterdam," *Journal of Law and Society*, Vol. 25, No. 4, 1998, p. 624.

policies and local by-laws regulated the operation of brothels and kept them within certain areas. However, it is important to note that:

> *Gedogen* ... is a subtle means of social control. Although it is often translated as "pragmatic tolerance," it does not mean that criminal offences are simply ignored. Neither should the word "tolerance" be taken to imply downright approval. The emphasis lies on pragmatism which, to a large extent has its roots in a certain scepticism with regard to criminal law as a effective solution to criminal problems.(68)

Organized prostitution in private premises was thus permitted so long as it did not become a public nuisance. Brothels and other prostitution establishments were required to follow municipal by-laws, and exploitation and coercion of prostitutes continued to be prosecuted.(69)

While the principles of *gedogen* underlay the management of prostitution for most of the 20th century, the Dutch government came under considerable pressure to reform the *Penal Code* during the 1980s and 1990s. Prostitutes' advocacy groups had been pushing for better working conditions and labour rights, and other concerns also entered the fray.

According to the Ministry of Justice, between 15,000 and 30,000 prostitutes were working in The Netherlands in the late 1990s.(70) By that time, many Dutch prostitutes had left the red-light districts for establishments that afforded them better pay and higher status. Immigrants (in particular, illegal immigrants) took their place in the windows and cheaper brothels.(71) It was estimated that illegal immigrants and trafficked men and women made up approximately 40% of the country's prostitution industry during the late 1990s.(72) Government officials and communities were also keen to dismantle the "peripheral crime" that surrounds prostitution – drug abuse and dealing, street solicitation, and the spread of STDs, including HIV/AIDS.(73)

---

(68) *Ibid.*

(69) Dan Gardner, "Coffee? Prayers? Sex?: Part One: Church and Brothel Make for Odd Bedmates in Amsterdam, but Tolerance is the Key in the Liberated Dutch Society That Threw Out the Rule Books the Rest of Us Follow," *Ottawa Citizen*, 23 February 2003, p. C3.

(70) Ministry of Justice, Netherlands, "Ban on Brothels to End Officially on 1 October 2000," 28 December 1999.

(71) Brants (1998), p. 627.

(72) Ministry of Justice, Netherlands (1999).

(73) Ministry of Justice, Netherlands, "Combatting Sexual Abuse in The Netherlands," December 1996. See also Brants (1998), p. 631.

Consequently, in 2000, The Netherlands repealed its long-standing criminal law banning brothels and adopted a licensing scheme to regulate the prostitution industry. For the Ministry of Justice, law reform was necessary because "prostitution exists [as] a given fact, even for the government. That requires a realistic approach, without moralism."[74]

Article 250a of the Dutch *Penal Code* was designed to distinguish between voluntary and involuntary prostitution.[75] Prostitutes who chose sex work as an occupation were to be given the same rights as other workers, while those individuals who coerced or exploited prostitutes were to be severely punished (up to eight years' imprisonment). According to the Ministry of Justice, it was hoped that the new legislation would fulfill six objectives:

(a) to protect prostitutes from commercial exploitation;
(b) to fight involuntary prostitution and trafficking;
(c) to combat the sexual abuse of juveniles;
(d) to advance the position of individuals working as prostitutes;
(e) to eliminate criminal involvement in the prostitution industry; and
(f) to limit the number of non-European Union residents working as prostitutes in The Netherlands.[76]

While the *Penal Code* punishes brothel owners and operators who coerce or induce someone into prostitution, municipalities are primarily responsible for regulating sex work within their boundaries. For the vast majority of these communities (approximately 95%), prostitution is regulated through the issuing of licences.[77]

In order to promote consistency across the country, the Ministry of Justice developed a handbook on prostitution, meant to help municipalities to develop their own policies for dealing with the sex industry. Some of the most common local regulations include: restricting the number and location of brothels; imposing criminal background checks on prospective owners and managers; introducing stringent health, hygiene, and safety requirements;[78] and limiting whom brothel owners can employ. In particular, brothel owners

---

(74) Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, "Trafficking in Human Beings: First report of the Dutch National Rapporteur," The Hague, Netherlands, 2002, p. 15; available at http://www.victimology.nl/onlpub/national/nl-nrmengels2002.pdf.

(75) Article 250a, *Dutch Penal Code*, available at http://www.mrgraaf.nl.

(76) Ministry of Justice, Netherlands (1999).

(77) Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002), p. 20.

(78) A brothel owner must satisfy an extensive number of conditions in order to obtain (and keep) his/her licence. These can be typically broken down into a number of different categories: building regulations (e.g., fire safety measures), hygiene (e.g., providing hot and cold water), and safety (e.g., installing alarm buttons in the rooms). See Judith Kilvington, Sophie Day, and Helen Ward, "Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?" *Feminist Review*, No. 67, Spring 2001, p. 82.

and operators are to be held responsible for minors or illegal immigrants working in their establishments. The penalties range from a warning, to a fine, to a temporary or permanent revocation of the licence. In cases involving involuntary prostitution, the owner and/or operator can be charged under the *Penal Code*.

Contrary to other states where prostitution has been legalized, The Netherlands does not impose STD or HIV/AIDS testing on prostitutes. According to the Mr. A. de Graaf Foundation, a research and advocacy group that stopped its operations in January 2005, many feel that the government is responsible for making medical checkups and treatment available, but it is the responsibility of the individual to use them." Clinics and medical outreach services are available in the red-light districts and "lounges" where street solicitation is permitted.[79]

The legalization of prostitution in The Netherlands has had its share of successes and setbacks. In particular, critics note that while legalization benefits prostitutes who are residents of the European Union (EU) – who are now able to obtain legal, health, and social services – illegal immigrants and other "undesirables" have been pushed further underground[80] and are thus even more vulnerable to violence and exploitation.

As a result of legalization, most Dutch and EU prostitutes benefit from the rights accorded to other workers. Dutch brothels must now comply with a host of occupational health and safety regulations. There is even some indication that prostitutes' incomes have increased. Prostitutes no longer need to compete for a share of the illegal economy, nor need they pay pimps for "support" and "protection."[81] Dutch prostitutes sit on advisory boards and committees, helping to develop local policy.

Some prostitutes have also stated that they are now more likely to approach the authorities if they are harassed, assaulted or robbed. However, it is important to note that the prostitutes' degree of trust in dealing with police officers has been cultivated over a number of

---

(79) In 1996, Amsterdam's municipal government created a zone where public solicitation would be allowed. In this area, prostitutes can take their clients to special stalls where they can park in some privacy and can gain access to a shelter. The shelter, or "lounge," allows the prostitutes to socialize, obtain health and safety information, and obtain fresh needles and condoms. Public solicitation is illegal in any other part of the city. See City of Amsterdam, The Netherlands, "Public Order and Safety"; available at http://www.amsterdam.nl/asp/get.asp?ItmIdt=00001124&SitIdt=00000005&VarIdt=00000002. See also Mr. A. de Graaf Foundation, "Prostitution Policies in The Netherlands"; available at http://www.mrgraaf.nl/.

(80) Kilvington, Day, and Ward (2001), p. 86.

(81) Celeste Perri, "Legalizing Dutch Brothels Brings Credit Cards, Taxes," *The Gazette* [Montréal], 18 June 2002, p. D3.

years. According to one former prostitute, even before legalization, "most of the prostitutes had quite a positive feeling about [the police] because they knew they were there to help them."[82]

Nevertheless, legal prostitutes experience their share of problems. As in Victoria, The Netherlands is witnessing a concentration of prostitution in large brothels. While the regulations help to ensure the health and safety of prostitutes, they also in effect deny them the opportunity to run their own businesses. The high costs associated with renovations and rent in red-light districts will likely, in the long run, lead to a "greater concentration of power and money" in the hands of fewer and fewer people.[83]

Moreover, while prostitution has been legalized, this development has done little to combat the stigma associated with the trade. Prostitutes in The Netherlands continue to experience considerable difficulty in obtaining the services of accountants, banks, and health insurance companies.[84] Many prostitutes now also find it difficult to keep their occupation a secret. Given their marginalized status, prostitutes are wary of measures such as identification cards that threaten their privacy.[85] Some prostitutes have even left the business because they did not want to register with the police and tax authorities.[86]

Despite these drawbacks, the position of legal prostitutes is significantly better than that of their illegal counterparts. For many years, illegal immigrants and prostitutes with substance abuse problems were able to work with relative impunity. With the introduction of Article 250a of the *Penal Code*, however, the police have focused their efforts on "clean[ing] up" the industry.[87] In order to evade detection by the police and immigration officials, illegal prostitutes have "disappear[ed]" by working either in illegal brothels or on the street. While some window renters fear that their businesses will have to shut down due to their dependence on illegal prostitutes,[88] advocates worry that the illegal prostitutes will not obtain the health and

---

(82) Gardner (2003), p. C3.

(83) Brants (1998), p. 633.

(84) Geraldine Coughlan, "Dutch OK Sex for Sale," *BBC News*, 30 September 2000.

(85) Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002), p. 23.

(86) Suzanne Daley, "New Rights for Prostitutes, But No Gain," *New York Times* (late edition), 12 August 2001, sec. 1, p. 1.

(87) *Ibid.*

(88) Saskia Sissons, "The Oldest Profession Turns Kosher," *New Statesman*, Vol. 128, No. 4433, 1999, p. 27.

social services they need.[89] There is also concern that these prostitutes are at high risk of violence and exploitation by customers and pimps. Finally, fear of deportation may discourage prostitutes from pressing charges or coming forward about trafficking activities.[90]

The Netherlands continues to deal with some of the same problems that face its neighbours. While legal sex workers have begun to obtain rights and services afforded to other labourers, illegal prostitutes' invisibility makes them more vulnerable than ever.

SWEDEN (Neo-abolitionism)

Along with The Netherlands, Sweden has received much international attention since its new law on prostitution came into effect in 1999. However, its neo-abolitionist approach is quite distinct from that of The Netherlands or any other country. While prostitutes cannot be charged with soliciting or offering sex for payment, clients can be charged. In other words, Sweden has criminalized the activities of customers rather than those of the prostitutes.

The *Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services* (1998) is part of larger government legislation on violence against women.[91] The decision to include this particular act in the larger law was a conscious one. It reflects the government's definition of (and position on) prostitution. According to the Deputy Prime Minister, the Act demonstrates the government's commitment to eradicating gender inequality in all its forms, including prostitution. Sweden now defines "prostitution [as] a form – a serious form – of male violence against women."[92]

The Swedish government believes that criminalizing the buyer serves two key purposes. First, it targets those individuals whom the government deems responsible for prostitution – the buyers. Second, it should help to make it clear that prostitution is a commodification of human beings. The Act seeks to send a message to prostitutes' clients that:

---

(89) Thérèse van der Helm, "Migration and Mobility of Sex Workers in The Netherlands," *Research for Sex Work*, Vol. 5, 2002, p. 6; available at http://www.nswp.org/pdf/R4SW-05.pdf.

(90) Mr. A. de Graaf Foundation, "Research and Projects."

(91) This legislation includes provisions to strengthen the law applying to genital mutilation and sexual harassment. It also gives a mandate to welfare services programs to provide increased support to women who have left their partners due to violence and other forms of abuse. A copy of the act is available from the authors.

(92) Margareta Winberg, Deputy Prime Minister of Sweden, "Keynote Speech," Address to the Conference on Pathbreaking Strategies in the Global Fight Against Sex Trafficking, Washington, D.C., 24 February 2003; available at http://www.protectionproject.org/t5a.htm.

> A woman's body is not the same as a glass of brandy or an ice cream after a good dinner. And there is a difference between shoelaces and girls' bodies. Brandy, ice cream and shoelaces are inanimate objects. Women and girls are something else they are human beings and therefore not for sale![93]

It is thus believed that if demand is reduced, the sexual oppression of prostitutes will end.

The Swedish government considers prostitutes to be victims, exploited by both their procurers and purchasers. Prostitutes are not criminals; rather, they are trapped by particular social and economic circumstances. As a result, Sweden endeavours to provide prostitutes with the support they need to leave the trade. This includes, but is not limited to, access to education, alternative employment and outreach programs.[94] Criminal sanctions are not seen as constructive because they are barriers that prevent prostitutes from pursuing other work opportunities.[95]

While the *Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services* has received much publicity, and the Swedish government has urged other countries to follow its lead,[96] the available evidence on the state of prostitution in Sweden since the law's inception is mixed.

In comparison to other European countries, the prostitution industry in Sweden has never been large. In 1996, approximately 2,500 prostitutes were working in Sweden.[97] However, since the Act came into effect in 1999, Sweden has witnessed a dramatic decrease in street prostitution. For instance, an official in the Social Services Department in Stockholm has estimated that street prostitution in that city has dropped by nearly 75%.[98] At the national level, Gunilla Ekberg, Sweden's Special Advisor on Issues of Prostitution and Trafficking in Human

---

(93) *Ibid.*

(94) Even before the introduction of the *Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services*, the Swedish government funded programs designed to counsel and retrain prostitutes. See Kilvington, Day, and Ward (2001), pp. 82-83.

(95) Margareta Winberg, Minister for Gender Equality Affairs, Sweden, Address at the First Joint Seminar of the Nordic and Baltic Countries "Against Trafficking in Women," Tallinn, Estonia, 29 May 2002; available at http://www.norden.org/gender/n-jam-arb/uk/winberg290502.asp.

(96) To date, no other country has adopted a similar neo-abolitionist approach towards prostitution.

(97) It is estimated that there are 1/3,600 prostitutes per capita in Sweden, as compared to approximately 1/533 prostitutes per capita in The Netherlands. See The Protection Project, "Sweden" and "Netherlands," 2002; available at http://www.protectionproject.org.

(98) Karin Grudberg, "Sweden's Prostitutes Ply Their Trade on the Internet," Agence France Presse, 13 January 2003.

Beings, has stated that approximately 60% of the prostitutes working on the street before the Act no longer do so.[99] While similar data are not available on the number of customers, Camilla Örndahl of the National Criminal Investigation Department has said that "[t]he law has definitely had a disruptive effect on the customers."[100] Prosecution of clients has also been aided by the more cordial relationship between prostitutes and the police. It appears that prostitutes are now more likely to approach the police if victimized.[101]

The *Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services* enjoys significant support from Swedish citizens. A 2001 public opinion poll found that 81% of the populace endorsed the legislation.[102] Critics have questioned, however, whether the legislation is really achieving its stated goals.

The Swedish police have experienced considerable difficulty in laying charges under the Act. According to one police official, "The law is toothless. It is almost impossible to charge anyone for buying sex."[103] A government report suggests that two key factors have impeded policing efforts thus far. First, there remains much uncertainty as to what specific activities fall under the Act. Second, the courts have been reluctant to convict purchasers when the client (and/or the prostitute) denies that the act actually took place. It may be some time before the courts clarify the scope of the Act.[104] Until that time, conviction rates may remain low. Since the Act came into force in 1999, fewer than 200 people have been convicted of purchasing the services of a prostitute.[105]

Moreover, some critics point out that prostitution has not really "disappeared." While the number of women involved in street prostitution has declined since 1999, many of them are now believed to be involved in more hidden types of prostitution. Popular solicitation methods now include the use of cell phones and the Internet. Prostitution also appears to be

---

(99) "Backing for Swedish Vice Law," *BBC News*, 7 October 2003.

(100) Ingmarie Froman, "Sweden's Fight Against Trafficking in Women," 14 May 2003; available on the Web site of the Swedish Institute at http://www.sweden.se/templates/cs/Article____6076.aspx.

(101) Kilvington, Day, and Ward. (2001), p. 85.

(102) Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden, "Prostitution and Trafficking in Women Fact Sheet," 2004; available at http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/16/13/110ab985.pdf.

(103) Belinda Goldsmith, "Swedish Law Fails to Curb Prostitution," Reuters, 5 July 1999.

(104) Swedish Government Offices, "Follow-up of the Violence Against Women Reform," 2001.

(105) "In Sweden, a Prostitute pays her Taxes, but Chides Government for Accepting the Money," Associated Press, 15 April 2003.

taking place in hotels, restaurants and apartments rather than on the street.[106] Critics therefore argue that the legislation has not reduced the number of prostitutes in Sweden. It has instead "led to a reorganization of the sex industry."[107]

For social services and health outreach workers, the recent changes to the prostitution industry are also troublesome. While such workers continue to receive funding from the Swedish government, they have not been particularly successful in maintaining contact with the prostitutes themselves.[108] Some prostitutes have complained that these services continue to focus on street workers.[109] It may be some time, therefore, before access to support services returns to the levels attained before the introduction of the Act.

ENGLAND (Abolitionism)

England relies, by and large, on prostitution legislation first enacted during the 1950s. As in Canada, prostitution per se is not illegal in England. However, most activities surrounding the trade are illegal. Provisions in the *Sexual Offences Act* (1956) and *Street Offences Act* (1959) make it an offence for prostitutes to either solicit or loiter.[110] Moreover, clients (or "punters") can be charged with kerb crawling, which consists of soliciting a prostitute from a motor vehicle or in a public place. It is also illegal to procure, pimp, operate a brothel, and live off the avails of a prostitute.

That said, it is important to note that, in England, a single prostitute working alone out of his or her own home is not performing an illegal act. Such an arrangement is not considered a brothel, which is illegal under the legislation.[111] A brothel is defined as existing where more than one individual is working together to offer sexual services. Thus,

---

(106) Goldsmith (1999).

(107) Kilvington, Day, and Ward (2001), p. 84.

(108) *Ibid.*, p. 85.

(109) Socialstyrelsen [National Board of Health and Welfare, Sweden], "Knowledge of Prostitution 1998-1999 Summary," 2000; available at http://www.sos.se/sos/publ/REFERENG/0003005E.htm.

(110) *Halsbury's Statutes of England and Wales – Criminal Law*, 4th ed., Butterworths, LexisNexis, London, U.K., 2002.

(111) Home Office, *Paying the Price: A Consultation Paper on Prostitution*, London, U.K., July 2004, p. 58. Additional information is available at http://www.sw5.info/morelaw.htm.

provided that a prostitute is working alone in his or her home and is over 18, this activity is absolutely legal.

However, there are a number of caveats to this blanket statement. First, if more than one person provides sexual services within that property, whether or not they are working at the same time, the activity becomes illegal – such an arrangement would be classified as a brothel. Thus, roommates who provide sexual services from their home on alternate days will be held criminally liable. As well, if rooms in a particular building are let out to more than one person offering sexual services, this will be considered a brothel if it can be proven that the individuals are effectively working together. A hotel in which more than one prostitute is working on a given night could be considered a brothel if it can be proven that the prostitutes are working together.

This legislation has been criticized from all sides of the prostitution debate. Many critics argue that the Acts are now antiquated and do not reflect the realities of today's prostitution industry. Moreover, the unclear wording and poor coherence of the legislation are believed to have created much confusion in its interpretation.(112) In late 2002, the Home Office recognized that the sexual offence laws needed to be revised. Home Secretary David Blunkett, when introducing the government's proposal for new legislation in the area, said that:

> The law on sex offences is widely recognised as archaic, incoherent and discriminatory. Much of it belongs to an age before the light bulb or motor car yet we now live in a world of global communications, with children two clicks away from Internet porn sites generated by a multi-million pound sex industry.(113)

The resulting *Sexual Offences Act* (2003), which came into force in May 2004, does not radically change the government's position on prostitution. Rather, it focuses on creating a new offence – the commercial sexual exploitation of adults – and making current legislation more gender-neutral.(114)

---

(112) Maggie O'Neill, "Literature Review of Research on Offences of Sexual Exploitation," Appendix to *Setting the Boundaries*, Home Office, London, U.K., 1999, p. 178.

(113) Home Office, Press Release, "Protecting the Public: Strengthening the Law on Sex Offenders and Sex Offences," London, U.K., 19 November 2002.

(114) Home Office, *Protecting the Public*, The Stationery Office, Norwich, U.K., 2002, pp. 30-31.

Under the amended Act, the offence of keeping a brothel used for prostitution was consequently bolstered. The new offence relates to the control and management of a brothel, rather than to the sex work itself, and carries a penalty of up to 7 years' imprisonment. As well, owners and managers of brothels are criminally liable under the "exploitation of prostitution" provisions of the 2003 Act, which provide for penalties of up to 7 years' imprisonment.

It is important to note that although the owning and management of a brothel are illegal, and thus all brothels are illegal, it is not illegal to work as a prostitute in a brothel provided that the prostitute plays no role in the management of the operation. Prostitutes themselves are not targeted under the brothel provisions.

Like many countries, England has grappled with how to protect prostitutes from abuse and exploitation while ensuring that communities are not victimized in the process. There is much controversy over whether enforcement strategies benefit prostitutes or communities.

For many critics, the key problem is the apparent absence of any sort of national prostitution law enforcement policy. It seems that, by and large, local enforcement practices are dictated by residents' complaints (or lack thereof).[115]

In some communities, residents associations and municipal governments have called upon their police forces to "crack down" on prostitution. Concerned for residents' safety, and alarmed by the proliferation of drugs and crime in their area, these groups have been successful in pressing for more vigilant enforcement of the sexual offence laws. City councils, along with the police, have pursued various strategies in order to reduce the number of prostitutes within their boundaries. Some cities have adopted "automatic prosecut[ion]" policies, and others have begun "naming and shaming" kerb crawlers.[116] Some municipalities have even begun to use civil measures to limit the trade, including issuing compulsory purchase orders for properties being used by prostitutes[117] and serving court orders on prostitutes banning them from working in certain locations.[118]

Other communities, however, have examined very different options to manage the prostitution industry. Some cities have turned a blind eye to certain types of off-street

---

(115) Catherine Benson and Roger Matthews, "Street Prostitution: Ten Facts in Search of a Policy," *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 23, No. 4, 1995, p. 407.

(116) Helen Carter, "Crackdown Forces Out Prostitutes," *Guardian Unlimited*, 29 January 2001.

(117) Jon Silverman, "Sex Workers Say 'Let Us Stay,'" *BBC News*, 18 February 2003.

(118) "The A-Z of Sex," *Guardian Unlimited*, 20 December 2001.

prostitution, while others are considering instituting tolerance zones in order to confine prostitution to certain areas.[119]

The lack of coherence and consistency in England's enforcement of its prostitution laws has meant that neither prostitutes' rights organizations nor residents associations are satisfied with the way that prostitution is controlled and/or regulated. Communities, for the most part, are troubled by the local noise, traffic, and crime that prostitution generates. Prostitutes' rights advocates, on the other hand, worry that prostitutes both on and off the streets are facing serious threats to their health and safety.

Prostitutes – particularly those who work on the street [120] – are at increased risk of violence, including verbal humiliation and physical and sexual assaults from their pimps and clients. Prostitutes' rights groups argue that the current legislative approach in England augments these risks. They emphasize the fear of arrest actually undermines street prostitutes' ability to protect themselves. Because most activities surrounding prostitution are illegal, prostitutes must isolate themselves (so as to not arouse suspicion) and/or rely on a pimp for protection.[121] They may also take less time to evaluate their customers, increasing the risk of violence and exploitation – particularly since their assailants know there will be little, if any, legal recourse against them.[122] Consequently, critics argue, street prostitutes are finding themselves increasingly vulnerable.

Street prostitutes face other important risks. For instance, in Birmingham, health outreach organizations are not permitted to operate on the streets. Banning health and other support workers from the streets can limit prostitutes' access to important health and safety information (for example, "bad tricks" sheets).[123]

---

(119) "'Brave' Debate over Prostitution," *BBC News*, 10 October 2002. See also Carter (2001).

(120) For more information on the threat of violence against prostitutes, see John Lowman and Laura Fraser, *Violence Against Persons Who Prostitute: The Experience in British Columbia*, Research, Statistics and Evaluation Directorate, Department of Justice Canada, Ottawa, 1995.

(121) "U.S. Prostitutes Collective," in *Sex Work: Writings by Women in the Sex Industry*, ed. Frédérique Delacoste and Priscilla Alexander, Cleis Press, Pittsburgh, PA, 1987, p. 283.

(122) Some prostitutes have also noted that if they do try to contact the authorities, their victimization experience is either ignored or "not taken seriously." See O'Neill (1999), p. 181.

(123) Hilary Kinnell, "Murderous Clients and Indifferent Justice: Violence Against Sex Workers in the UK," *Research in Sex Work*, Vol. 4, June 2001, p. 24.

In light of these risks, some researchers have noted a movement towards indoors prostitution (e.g., in brothels, saunas and massage parlours).[124] The advantages of working off-street are significant. Prostitutes who work for escort agencies or massage parlours have the added security of being able to request identification from their clients, and they may also keep their employer and/or colleagues apprised of their movements.[125] Prostitutes who work in indoor locales also tend to make more money than those who work on the street.[126]

Certain police initiatives, however, have begun to erode some of these benefits. Although the police had largely ignored off-street prostitution until recently, growing concerns about juvenile prostitution and trafficking have put pressure on the authorities to police red-light districts more vigorously. In 2001, for example, Scotland Yard raided more than 50 London brothels in a move described as "the biggest simultaneous crackdown on brothels and prostitution in [England] in recent times."[127] This "crackdown" has strained relations between the police and the country's prostitutes. Prostitutes' rights organizations also argue that these raids have forced women out onto the street, where their safety and well-being are endangered.[128]

Other policing practices are believed to threaten indoor prostitutes' health and safety. Some prostitutes who participate in the off-street trade choose not to report crimes to the police for fear of identifying themselves, and others do not stockpile prophylactics because condoms continue to be used as evidence in prostitution cases.[129]

Overall, there is growing frustration that the government is not dealing effectively with the prostitution industry. While there is a consensus that something must be done, there remains much debate and disagreement over what steps the government should actually take. The Home Office recently undertook a study of prostitution initiatives, in the hope of

---

(124) Tiggey May, Mark Edmunds, Michael Hough and Claire Harvey, *Street Business: The Links Between Sex and Drug Markets*, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate, Home Office, London, U.K., 2000, p. 4.

(125) John Lowman, "Canada," in *Prostitution – An International Handbook on Trends, Problems, and Policies*, ed. Nanette J. Davis, Greenwood Press, Westport, CT, 1993, p. 75.

(126) O'Neill (1999), p. 182.

(127) "Police Raid Soho Brothels," *BBC News*, 15 February 2001.

(128) Silverman (2003).

(129) Kinnell (2001), pp. 22, 24.

determining "what works" and what does not.[130] It remains unclear, however, what direction the government will eventually follow to try to reduce the crime and disorder associated with prostitution.

UNITED STATES

The United States relies on prohibitionist and abolitionist policies to control the prostitution trade.

At the federal level, the United States government has enacted prostitution laws in order to protect servicemen and women from the prostitution industry, as well as to satisfy the country's international treaty obligations.[131] It is an offence to engage in, or solicit for, prostitution within what is deemed to be a "reasonable distance" from a military detachment or operation. It is also illegal to transport individuals across state or international lines for the purposes of prostitution.[132]

While the federal government does sanction prostitution under certain circumstances, most of the specific laws governing prostitution fall under state jurisdiction. With the exception of Nevada, every state prohibits prostitution and/or its related activities. The legislation, however, varies from state to state. For instance, only some states specifically criminalize prostitution.[133] The following sections of this paper examine prostitution laws in two states with very different approaches: California and Nevada.

A. California (Prohibitionism)

In California, prostitution is illegal. According to the California *Penal Code*, it is an offence to agree to engage in prostitution and to actually engage in prostitution.[134] Solicitation is prohibited, whether it occurs in a public or private space. A recent amendment to

---

(130) Home Office, *Paying the Price: A Consultation Paper on Prostitution* (2004).

(131) Daniel Sansfaçon, *Working Papers on Pornography and Prostitution, Report #2: Pornography and Prostitution in the United States*, Department of Justice, Ottawa, 1984, p. 29.

(132) Richard A. Posner and Katharine B. Silbaugh, *A Guide to America's Sex Laws*, University of Chicago Press, Chicago, 1996, p. 187.

(133) *Ibid.*, p. 155.

(134) *Penal Code*, California; available at http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=pen&codebody=&hits=20.

the California *Penal Code* also criminalizes loitering for the purposes of prostitution. While these offences are all misdemeanours, a person can be charged with a felony if he or she has previously tested positive for HIV. Finally, the California *Penal Code* lays out extensive provisions criminalizing pandering (which includes procuring through intimidation, physical force, or persuasion) and living off the avails of prostitution.

Certain jurisdictions in California, moreover, have supplemented these criminal sanctions with additional civil measures to deter prostitution. For example, the city of Oakland can seize the cars of individuals involved in soliciting.(135) San Bernardino can issue restraining orders against prostitutes, barring them from participating in specific activities in certain areas.(136) San Francisco was among the first cities to set up a "john's school," designed to "shame, educate, and deter" johns from seeking out the services of prostitutes.(137) Many cities have implemented (or are considering implementing) "drug-free," "gang-free" and "prostitution-free" zones; prostitutes can face additional charges for being found in those neighbourhoods.(138)

There are many reasons for the criminalization of prostitution in California and, more generally, in the United States as a whole. While limiting the spread of disease has traditionally been an overarching goal, Richard Posner and Katharine Silbaugh argue that other justifications for prohibition include

> ... suppressing the organized crime surrounding prostitution, protecting the integrity of the family, protecting non-participants from unwelcome solicitations, protecting prostitutes, and protecting minors who are coerced into a life of prostitution.(139)

In addition, Pasqua Scibelli points out that prohibition begins with an important assumption – namely, that criminal sanctions are essential to reducing the number of men and women involved in the prostitution trade.(140)

---

(135) American Civil Liberties Union, "California Council Backs Seizure of Vehicles," 19 June 2001.

(136) Michael S. Scott, "Street Prostitution," *Problem-Oriented Guides for Police Series*, Guide No. 2, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington, D.C., 2002, p. 22.

(137) Ronald Weitzer, "Prostitution Control in America: Rethinking Public Policy," *Crime, Law & Social Change*, Vol. 32, 1999, pp. 96-97.

(138) Sandra L. Moser, "Anti-Prostitution Zones: Justifications for Abolition," *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 91, No. 4, 2001, p. 1101.

(139) Posner and Silbaugh (1996), p. 155.

(140) Scibelli (1987), p. 117.

Very little evidence is available, however, to suggest that prohibitionist laws (such as those enacted by the California legislature) have met their objectives. As in the United Kingdom, there is little, if any, consistency in the enforcement of prostitution-related laws. Enforcement of the *Penal Code* against street prostitutes as well as those operating in indoor locales appears to be largely dictated by citizens' complaints.

As the most visible members of the prostitution industry, street prostitutes are more likely to be arrested than any other type of prostitute, or their clients.(141) The policing of street prostitutes is not uniform, however; nor it is consistent. Some studies indicate that the police tend to adopt a "laissez faire" attitude towards prostitution unless public attention focuses on it. As a result, street prostitution tends to be concentrated in more isolated areas, as well as in communities that do not have the voice (or the resources) to lobby the proper authorities.(142) "Prostitution-free zones" and the occasional police sweeps appear to do little but displace prostitutes from one area to the next.(143) Given the lack of housing and employment resources available to prostitutes in the United States, most of them simply end up back on the street.(144)

Generally, prostitutes who work in escort agencies, massage parlours and illegal brothels are much less likely to come into contact with the criminal justice system than their counterparts who work on the street.(145) However, enforcement policies, at least in some cities, appear to be changing. Some police forces have begun to delegate a considerable amount of resources towards cracking down on indoor prostitution, "ostensibly to go after the 'big fish.'" These operations have been criticized not only for the costs involved, but also for the risk of driving indoor prostitution out onto the street.(146)

---

(141) According to data collected in the late 1980s, street prostitutes, while comprising only between 10 and 20% of the industry, make up between 85 and 90% of those who are arrested by the police. See Eleanor Miller, Kim Romenesko, and Lisa Wondolkowski, "The United States," in Davis (1993), p. 313.

(142) Miller, Romenesko, and Wondolkowski (1993), p. 312. See also Scott (2002), p. 8.

(143) Moser (2001), p. 1117.

(144) Weitzer (1999), p. 93.

(145) According to one report prepared for the National Institute of Justice, prostitution in cities such as San Francisco thrives in spite of the criminal prohibitions. Noted indoor venues include strip clubs, massage parlours, health clubs, nail salons, restaurants, warehouses, and even mobile trailers that enable brothel owners to move from place to place. See Janice G. Raymond and Donna Hughes, *Sex Trafficking of Women in the United States – International and Domestic Trends*, Coalition Against Trafficking in Women, March 2001; available at http://www.ojp.gov/nij/international/programs/sex_traff_us.pdf.

(146) Weitzer (1999), pp. 90-91.

Prostitutes working under American prohibitionist laws face many of the same challenges as prostitutes working in countries such as Canada and the United Kingdom. Street prostitutes may work in more dangerous areas in order to escape the notice of the police. They are less likely to report victimization to the authorities, for fear of being identified or charged.(147) Prostitutes may also be less likely to seek out the services of visible social support and health outreach groups, thus increasing their risk for engaging in practices such as sharing needles or not using condoms.(148)

Finally, many critics question the level of resources dedicated to policing the prostitution industry. One estimate pegs the cost of prostitution law enforcement at approximately $180 million annually.(149) According to a study conducted in 1985, some cities spend more money on controlling prostitution than on education and welfare.(150) The processing costs for each individual arrest lie in the thousands of dollars.(151) There are also substantial costs associated with incarceration. Prostitutes (most of whom are typically incarcerated for 30 days) make up at least one-third of all female inmates in the United States.(152) Many of these women are visible minorities and immigrants.(153)

While criminal sanctions and incarceration may form important elements of the U.S. authorities' "anti-prostitution arsenal," there is little evidence to suggest that they deter prostitutes from engaging in the trade.(154) A criminal record may, in fact, subvert a prostitute's attempt to leave the industry. Some may continue in the trade in order to earn money to pay their fines. Moreover, for many prostitutes, being arrested is more of a "business expense and an

---

(147) Scott (2002), p. 5.

(148) Melissa Ditmore, "Report from the USA: Do Prohibitionary Laws Promote Risk?" *Research in Sex Work*, Vol. 4, June 2001, p. 13.

(149) This estimate does not include the cost of arrests for loitering and disorderly conduct. See Ronald Weitzer, "The Politics of Prostitution in America," in *Sex for Sale: Prostitution, Pornography, and the Sex Industry*, ed. Ronald Weitzer, Routledge, New York, 2000, p. 160.

(150) Moser (2001), p. 1124.

(151) Scott (2002), p. 16.

(152) David R. Simon, "Prostitution – Female," in *Encyclopedia of Criminology and Deviant Behavior*, Vol. 3, ed. Clifton D. Bryant, Brunner-Routledge, Philadelphia, 2001, p. 264.

(153) Barbara G. Brents and Kathryn Hausbeck, "State-Sanctioned Sex: Negotiating Formal and Informal Regulatory Practices in Nevada Brothels," *Sociological Perspectives*, Vol. 44, No. 3, 2001, p. 309.

(154) Moser (2001), pp. 1116-1117.

inconvenience, [rather than] a significant deterrent."[155] The result is a vicious cycle whereby prostitutes enter the criminal justice system, pay the requisite penalty and then return to the trade.[156]

Prostitution remains a contentious topic in the United States. While many Americans agree that eliminating prostitution (or at least visible forms of it) is a long-term goal, there is little agreement over the best way to achieve it. Legalization and decriminalization, proposed in many other countries, are rarely seen to be palatable options.[157] For the most part, then, the United States appears to be committed to "rid[ding]" itself of prostitution by introducing more severe sanctions and widening the net of criminal and civil prohibitions.[158]

B. Nevada (Legalization)

Nevada remains the only state in the United States to have legalized one type of prostitution venue. It relies on a combination of state criminal laws, administrative laws, local ordinances and informal traditions to govern the prostitution industry. As such, some argue that "the brothel system [in Nevada] is really a consortia of formal and informal, modern and traditional brothel regulatory systems that together construct this unique service industry and subculture."[159]

In Nevada, prostitution is permitted only in licensed brothels. All other forms of prostitution (for example, street prostitution, escort agencies and massage parlours) are illegal. The state's laws and local ordinances aim to provide an effective framework through which to manage the medical risks associated with the trade while keeping brothels relatively divorced from the day-to-day activities of their communities.[160]

---

(155) Scott (2002), p. 17.

(156) *Ibid.*, p. 5.

(157) Weitzer (1999), pp. 86-87.

(158) Moser (2001), p. 1101.

(159) Brents and Hausbeck (2001), p. 312.

(160) *Ibid.*, p. 314.

Section 244.345 of the *Nevada Revised Statutes* gives individual counties with a population of fewer than 400,000 residents the authority to license brothels.(161) Prostitution and solicitation outside of these legal venues are misdemeanours.(162) Prostitution is also illegal in Las Vegas and Reno.

Not every county in Nevada licenses brothels. Moreover, those counties that do allow brothels to operate legally generally impose strict conditions on the brothels, their owners and their employees. However, these regulations vary considerably from one county to the next.(163)

License application requirements are fairly extensive. Prospective brothel owners must provide information about their family, employment, military and criminal history, their financial records and their management team. The county may also request any additional information it deems necessary to determine whether the operation of a new brothel will be "contrary to the health, welfare, or safety of the City [County] or its residents."(164)

Most counties have also instituted zoning provisions that limit the location and the number of brothels within their boundaries. While section 201.380 of the *Nevada Revised Statutes* prohibits the operation of brothels within 400 yards of any school or place of worship, some individual counties have imposed additional restrictions. In some counties, brothels can be operated only in specific buildings or on specific properties. Consequently, most of the existing licensed brothels began operating before legalization came into effect in the 1970s. Far from inciting massive growth, legalization has actually enabled counties to contain the size of the industry. The overall number of legal brothels has remained virtually unchanged since the 1970s (33 in 1973 and 36 in 2000), meaning that "[i]t is virtually impossible to build a new brothel."(165)

---

(161) *Nevada Revised Statutes* 244.345; available at http://www.leg.state.nv.us/NRS/NRS-244.html.

(162) *Nevada Revised Statutes* 201.354; available at http://www.leg.state.nv.us/NRS/NRS-201.html.

(163) Eleanor Maticka-Tyndale and Jacqueline Lewis, "Escort Services in a Border Town: Transmission Dynamics of Sexually Transmitted Infections Within and Between Communities – Literature and Policy Summary," report prepared for Health Canada, 1999, p. 22.

(164) Brents and Hausbeck (2001), p. 317.

(165) *Ibid.*, p. 322.

Many counties also regulate the day-to-day business of their licensed brothels. While specific ordinances vary from county to county, most brothels face restrictions on their size, the number of prostitutes they employ, and their working hours.(166) Sections 201.430 and 440 of the *Nevada Revised Statutes* also restrict brothels' right to advertise. According to state law, brothels cannot advertise on public streets and highways or in theatres, nor can they advertise in those counties where prostitution remains prohibited. Most counties, moreover, place additional limits on advertising.(167)

Individual prostitutes are also subjected to regulation and controls. All prostitutes working in Nevada's brothels must register with the police. Work permits are issued to every prostitute, conditional on passing a mandatory HIV/STD screening. State law requires that each prostitute submit to HIV testing each month and STD testing each week. If a prostitute is infected with an STD, she must submit to treatment. It is a felony for an individual who is HIV-positive to engage in prostitution. While many prostitutes support compulsory HIV/AIDS testing,(168) some critics have questioned its potential impact on prostitutes' civil liberties.(169)

Counties have traditionally restricted prostitutes' mobility, including placing limits on when they may go into town and where they can go. Recent research suggests, however, that most counties no longer police the activities of prostitutes. Prostitutes nevertheless continue to be governed by rules devised by their brothels' owners and managers.(170) While the specific regulations vary from one brothel to another, some examples include: requiring prostitutes to work three weeks, followed by one week off; to live on the compound or "ranch"; and to pay the owners between 40 and 50% of their earnings, on top of room and board.(171) Prostitutes' status as independent contractors means that they do not have access to health

---

(166) Miller, Romenesko, and Wondolkowski, in Davis (1993), p. 309.

(167) Brents and Hausbeck (2001), pp. 313, 319.

(168) Since the introduction of compulsory HIV testing in 1986, there has been no known case of legal prostitutes testing positive for HIV; *ibid.*, p. 321.

(169) Special Committee on Pornography and Prostitution, *Pornography and Prostitution in Canada*, Vol. 2, Supply and Services Canada, Ottawa, 1985, p. 520.

(170) Kathryn Hausbeck and Barbara G. Brents, "Inside Nevada's Brothel Industry," in Weitzer (2000), pp. 231-232.

(171) Federal/Provincial/Territorial Working Group on Prostitution, *Report and Recommendations in respect of Legislation, Policy and Practices Concerning Prostitution-Related Activities*, Department of Justice, Ottawa, 1998.

insurance, sick leave, or unemployment and retirement benefits. Furthermore, because they are not covered by the state's labour laws, they may be subjected to poor working conditions and/or threats to their health and safety.(172)

Prostitutes working in the illegal sector face even greater risks. While prostitution has long been an offence in the state's largest cities (Las Vegas and Reno), an underground industry continues to thrive. In Las Vegas, street solicitation, once concentrated in the Strip, has begun to expand into other busy areas. Escort agencies advertise their services on billboards and in the *Yellow Pages*. Prostitutes also work the floor of casinos and other tourist destinations.(173) Some argue that while little is known about illegal prostitution in Las Vegas and other parts of Nevada, it is clear that this sector has "grown tremendously in recent years, and ha[s] undoubtedly contributed to Las Vegas's stunning growth."(174) These prostitutes likely face conditions similar to those of their counterparts working in other parts of the country.

While the state legislature has not officially reopened the prostitution debate, there has been recent discussion of extending legalization to Nevada's larger counties. Spearheaded by the current mayor of Las Vegas, Oscar Goodman, this discussion has focused on whether legal brothels could revitalize a decaying downtown core. It has been proposed that legal brothels would also "provide safer, regulated and revenue-generating sex" in comparison to the current illegal sector.(175) However, this debate is still in its infancy, making any major change to state law unlikely in the near future.

CONCLUSION

There is little consensus as to how the state should monitor and/or control prostitution. Most countries appear to be grappling with one underlying question: what role should legislation (in particular, criminal law) play in regulating prostitution? Legislative directions have ranged from strengthening the criminal provisions relating to prostitution to repealing those same types of laws. There is little evidence that any particular approach has met all of its objectives.

---

(172) Brents and Hausbeck (2001), p. 326. For a more general overview of the working conditions of sex workers in the United States, see Wendy Chapkis, "Power and Control in the Commercial Sex Trade," in Weitzer (2000).

(173) Bob Shmeligian, "Welcome to the Jungle," *Las Vegas Mercury*, 21 August 2003.

(174) Barbara G. Brents and Kathryn Hausbeck, "Prostitution – Nevada," in Bryant (2001), p. 280.

(175) Erin Neff, "Legalized Prostitution: Vegas Brothels Suggested," *Las Vegas Review-Journal*, 24 October 2003.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

None of the countries and states examined in this paper have repealed all of their prostitution-related criminal laws. However, a number of governments have chosen to supplement criminal legislation with local by-laws, city ordinances, and other measures – thereby suggesting that, for many of these countries, prostitution is not simply a legislative concern. It is also a social and economic issue that calls for the use of public policy and other social intervention measures in order to address the needs of both individual prostitutes and their communities.

PRB 03-29F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LES LOIS SUR LA PROSTITUTION DANS CERTAINS PAYS

Karen Hindle
Laura Barnett
Division du droit et du gouvernement

Le 20 novembre 2003
Révisé le 18 février 2005

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
APERÇU DES APPROCHES LÉGISLATIVES	3
L'AUSTRALIE	3
A. Le Territoire de la capitale de l'Australie (décriminalisation et contrôles)	4
B. L'État de Victoria (légalisation)	7
LA FRANCE (abolitionnisme)	10
LES PAYS-BAS (légalisation)	16
LA SUÈDE (néoabolitionnisme)	21
L'ANGLETERRE (abolitionnisme)	25
LES ÉTATS-UNIS	30
A. La Californie (prohibitionnisme)	31
B. Le Nevada (légalisation)	35
CONCLUSION	38

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES LOIS SUR LA PROSTITUTION DANS CERTAINS PAYS

INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, les gouvernements de divers pays occidentaux ont considérablement modifié leur façon d'aborder la prostitution et le racolage. Plusieurs ont tenté de régler le problème en adoptant de nouvelles lois. Toutefois, il n'y a guère de consensus sur la réponse législative qu'il faudrait donner à cette situation, et, dans divers pays, les tentatives pour adopter de nouvelles lois (qu'il s'agisse d'adopter ou d'abroger des lois pénales) ont suscité de farouches controverses.

En juin 2003, par exemple, le Parlement de la Nouvelle-Zélande a abrogé une série de lois centenaires interdisant le racolage, l'exploitation de bordels et la possibilité de vivre des produits de la prostitution. Le projet de loi d'initiative parlementaire a été adopté par une majorité d'une seule voix (60 contre 59), avec une abstention(1). Par contre, la France, qui octroyait des permis aux bordels aux XIX^{e} et XX^{e} siècles, vient d'amorcer une tendance à la criminalisation de certains aspects de la prostitution(2).

Au Canada, on discute depuis longtemps du rôle du *Code criminel* dans le contrôle ou la réglementation de la prostitution. Les divergences d'opinion à l'égard de la prostitution et du racolage sont peut-être le plus évidentes dans le grand nombre de comités spéciaux d'examen qui ont été créés et de lois qui ont été adoptées par les divers ordres de gouvernement au cours des deux dernières décennies(3).

Il ne semble guère y avoir d'orientation commune dans les lois adoptées par les divers pays que nous analysons ici, du moins en apparence, mais leurs gouvernements se débattent tout de même généralement avec des problèmes semblables et ils cherchent à équilibrer deux séries de responsabilités souvent incompatibles. En effet, d'une part, ils essaient de

---

(1) « NZ Votes to Legalise Prostitution », British Broadcasting Corporation, 25 juin 2003 (http://www.bbc.co.uk).

(2) SOS Femmes, « Prostitution – Le cadre juridique en France » (http://www.sosfemmes.com/sexwork/sexwork_droit.htm).

(3) James R. Robertson, *La prostitution*, Bulletin d'actualité 82-2F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 19 septembre 2003.

prévenir l'exploitation des personnes prostituées* par les proxénètes et les clients et, de l'autre, ils s'efforcent d'éliminer la criminalité croissante (p. ex. consommation de drogues illégales) et les « nuisances » (bruit, circulation, etc.) que la prostitution entraîne dans les quartiers où elle se déploie(4). Les questions qui suivent sont à la source d'une diversité de rapports gouvernementaux, d'analyses critiques et de textes législatifs :

La protection des personnes prostituées

- Comment protéger les personnes prostituées contre la violence et l'exploitation? Comment ces personnes pourraient-elles entrer plus facilement en contact avec les autorités lorsqu'elles ont besoin d'aide?
- Comment réduire l'incidence du crime organisé dans le monde de la prostitution? Peut-on contrôler le proxénétisme?
- Comment protéger les personnes prostituées et leurs clients contre les risques pour la santé associés à ce commerce?
- Comment améliorer les conditions de travail des personnes prostituées?
- Comment prévenir le trafic et l'exploitation des jeunes?
- Comment aider les personnes prostituées à quitter cette pratique lorsqu'elles le désirent?

La protection de la collectivité

- Comment réduire les « nuisances » associées à la prostitution?
- Le système de justice pénale devrait-il viser certains secteurs de la prostitution?
- Comment pourrait-on prévenir la criminalité généralement associée à la prostitution (p. ex. le trafic de drogue)?

Nous verrons ici comment un certain nombre de pays occidentaux envisagent la prostitution sur le plan législatif. Nous nous pencherons plus particulièrement sur les lois et les règlements que ces pays ont adoptés et nous nous interrogerons sur la mesure dans laquelle ces textes législatifs ont produit les effets escomptés.

---

* La version française du présent document utilise le terme « personne prostituée » – plutôt que « prostituée » – « pour définir indifféremment les femmes ou les hommes en situation de prostitution » (http://www.social.gouv.fr/femmes/gd_doss/prostitution/3prostitution3.htm), sauf lorsque le contexte indique clairement que l'on parle soit d'hommes ou de femmes qui se livrent à la prostitution.

(4) Sylvia Davis et Martha Shaffer, « Prostitution in Canada: The Invisible Menace or the Menace of Invisibility? », Vancouver, Sex Workers Alliance of Vancouver, 1994 (www.walnet.org/csis/papers/sdavis.html).

APERÇU DES APPROCHES LÉGISLATIVES[5]

Chacun des pays et États que nous analyserons ici a adopté, sous une forme ou une autre, l'une des approches suivantes en matière de prostitution :

Le **prohibitionnisme** vise à éliminer la prostitution en criminalisant tous les aspects de ce type de commerce. Selon ce point de vue, la prostitution porte atteinte à la dignité humaine. Le droit pénal et l'exécution efficace de la loi sont considérés comme des instruments indispensables pour réduire le nombre de personnes s'adonnant à la prostitution.

La **décriminalisation** suppose l'abrogation des lois pénales relatives à la prostitution. Au Canada, la décriminalisation passerait par l'abrogation de toutes les lois pénales relatives à la prostitution, dont celles qui portent sur les communications pour la prostitution, sur l'exploitation d'une maison de prostitution ou d'un bordel et sur la subsistance tirée des produits de la prostitution.

La **légalisation** désigne la réglementation de la prostitution par l'intermédiaire du droit pénal ou d'un autre type de législation. Dans cette perspective, la prostitution est une profession licite, mais elle est contrôlée par un ensemble de règles déterminant qui peut travailler et à quelles conditions. Généralement, les gouvernements qui ont adopté ce genre d'approche réglementent ce commerce au moyen de permis de travail, de licences ou de zones de tolérance.

L'**abolitionnisme** est souvent considéré comme le compromis entre le prohibitionnisme et la légalisation. Les tenants de cette approche estiment que, même si des prostituées décident elles-mêmes de faire ce genre de commerce, cela reste une activité immorale. Ils pensent que les gouvernements doivent prendre des mesures pour permettre à la prostitution d'exister, mais seulement dans la mesure où elle ne menace pas la sécurité et l'ordre publics. En général, les abolitionnistes sont partisans de la pénalisation du racolage.

Le **néoabolitionnisme** revient à considérer que la prostitution viole les droits de la personne. Les tenants de cette approche estiment que personne ne choisit de se prostituer et que la prostitution, sous toutes ses formes, consiste à vendre et à consommer des corps humains. Les néoabolitionnistes sont en faveur de la pénalisation des prostituées elles-mêmes, mais ils souhaitent que les gouvernements pénalisent également les fournisseurs et les clients.

L'AUSTRALIE

En Australie, la responsabilité des lois pénales incombe aux États. Ceux-ci peuvent adopter diverses approches de la gestion et de la réglementation de la prostitution,

---

(5) Ginette Plamondon, *La prostitution : profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre*, Québec, Conseil du statut de la femme, 2002, p. 9.

comme on peut le constater dans le Territoire de la capitale de l'Australie et dans l'État de Victoria.

A. Le Territoire de la capitale de l'Australie (décriminalisation et contrôles)

En 1992, le Territoire de la capitale de l'Australie (TCA) adoptait la *Prostitution Act* (loi sur la prostitution), qui visait à limiter les pires effets de la prostitution[6]. La *Prostitution Act* décriminalise la prostitution dans les espaces privés, mais elle institue une série de règlements destinés à protéger les personnes prostituées et la population en général. Son préambule énonce un certain nombre d'objectifs fondamentaux :

a) protéger la santé publique;
b) protéger la santé et la sécurité des personnes prostituées;
c) limiter l'exploitation de bordels à certains endroits précis;
d) éliminer la prostitution et l'exploitation des enfants.

Selon Barbara Sullivan, l'une des plus grandes spécialistes de la prostitution en Australie, le TCA a connu un succès certain dans la réalisation de ces objectifs[7].

Contrairement à la plupart des autres États (p. ex. celui de Victoria), le TCA n'octroie pas de permis aux personnes prostituées, aux bordels ou aux agences d'escorte. Par contre, il exige que les personnes prostituées s'inscrivent au Registre des bordels et des agences d'escorte. L'inscription n'est pas difficile, et la procédure n'est pas longue. Chaque année, les personnes qui souhaitent s'inscrire ou inscrire leur agence doivent fournir les coordonnées d'une personne-ressource et verser un droit minime. Selon le gouvernement du TCA, l'inscription est préférable à l'octroi de permis en raison de sa facilité et de son efficacité[8].

Le système d'inscription semble donner lieu aux résultats escomptés à tous les égards. Le TCA (comme beaucoup d'autres États australiens) continue d'interdire le racolage, mais il y en a, en réalité, très peu. Comme le fait remarquer Sullivan, c'est probablement parce

---

(6) *Prostitution Act*, Territoire de la capitale de l'Australie, Australie, 1992 (dernières modifications adoptées le 15 août 2003) (http://www.legislation.act.gov.au/a/1992-64/current/pdf/1992-64.pdf).

(7) Barbara Sullivan, *The Politics of Sex: Prostitution and Pornography in Australia since 1945*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1997, p. 207.

(8) *Ibid.*, p. 206.

qu'il existe d'autres possibilités d'emploi facilement accessibles dans le commerce du sexe. Par ailleurs, en raison de la relative simplicité de l'inscription au registre, il semble exister très peu de bordels et agences d'escorte illégaux[9].

Jusqu'en 2002, le registraire des bordels et des agences d'escorte n'avait pas le pouvoir de refuser une inscription aux propriétaires éventuels d'établissements de ce genre. Les critiques ont reproché au TCA de permettre à des « indésirables », notamment à des criminels, de s'introduire dans le secteur de la prostitution[10]. Le gouvernement a donc adopté une modification à la *Prostitution Act* en 2002, pour exiger que les employeurs et les exploitants se prêtent à une vérification des antécédents criminels. À l'heure actuelle, toute personne qui a été condamnée pour une « infraction entraînant déchéance » n'a pas le droit de posséder ou d'exploiter un bordel ou une agence d'escorte. Les « infractions entraînant déchéance » énumérées dans les annexes de la *Prostitution Act* sont entre autres : l'agression, le meurtre, l'agression sexuelle, et la pornographie infantile et l'exploitation des enfants[11].

La *Prostitution Act* a également pour objectif fondamental de protéger la santé des personnes prostituées et de la population en général. La *Loi* comporte plusieurs dispositions destinées à enrayer la transmission du virus VIH et du sida ainsi que d'autres maladies transmises sexuellement (MTS). Les personnes prostituées employées dans des bordels et des agences d'escorte sont tenues de passer des tests de dépistage des MTS. Celles qui sont infectées n'ont pas le droit d'offrir de services sexuels, et les propriétaires et exploitants de bordels et d'agences d'escorte ne doivent pas permettre à une personne de travailler si elle est infectée.

Certains critiques ont dénoncé le dépistage médical obligatoire, mais beaucoup de gens ont applaudi à l'effort du gouvernement pour rendre toutes les parties responsables de la prévention de la transmission des MTS[12]. Au lieu de viser uniquement les personnes prostituées, la *Prostitution Act* interdit à toute personne qui sait être infectée par une MTS de fournir ou de recevoir des services sexuels commerciaux. Par conséquent, on estime que les

---

(9) Barbara Sullivan, « Prostitution Law Reform in Australia. A Preliminary Evaluation », *Social Alternatives*, vol. 18, n° 3, 1999.

(10) Kelly-Anne Collins, *The Prostitution Bill 1999*, note de recherche n° 6/99, Australie, bibliothèque du Parlement du Queensland, section des publications et des sources de recherche, décembre 1999, p. 3.

(11) Ministre principal, Territoire de la capitale de l'Australie, *Sexual Servitude Outlawed in the ACT*, communiqué, Canberra (Australie), 15 avril 2003.

(12) Jackie West, « Prostitution: Collectives and the Politics of Regulation », *Gender, Work and Organization*, vol. 7, n° 2, 2000.

personnes prostituées sont mieux placées pour résister aux pressions de leurs clients (ou de leurs employeurs) mal disposés à l'égard de l'emploi du condom[13].

Le Occupational Health and Safety Code for the Sex Industry (code de santé et de sécurité professionnelles pour le commerce du sexe) a été adopté en 1999 pour protéger encore davantage les personnes prostituées et leurs clients[14]. Les employeurs et les exploitants de bordels et d'agences d'escorte sont tenus de fournir des locaux conformes aux normes de santé et de sécurité. Ces normes, qui ont été élaborées par un collectif de personnes prostituées, de policiers et de fonctionnaires de la santé, comportent un règlement sur la propreté et la sécurité et prévoient l'achat et l'élimination de matériel de protection personnel (condoms et autres produits prophylactiques). Il reste à savoir, par contre, si tous les membres du secteur de la prostitution connaissent leurs droits et leurs responsabilités. Un organisme du nom de Workers in Sex Employment (WISE) a invité le gouvernement à « jouer un rôle [plus] proactif dans la sensibilisation des propriétaires des bordels et des travailleurs du sexe »[15].

Sullivan estime que, en somme, le système du TCA comporte quelques avantages manifestes. Il semble y avoir fort peu de bordels illégaux et fort peu de racolage. Les bordels sont généralement confinés aux zones industrielles, en raison des règlements de zonage du TCA. Par ailleurs, les groupes de défense des personnes prostituées sont satisfaits de l'importance accordée par le TCA à la santé et à la sécurité professionnelles. Un collectif de parties intéressées du secteur de la prostitution continue de se concerter avec le gouvernement sur les enjeux courants[16].

Pour évaluer la méthode adoptée par le TCA, il est important de rappeler l'histoire du Territoire à cet égard. Même avant 1992, la politique du TCA était axée sur la tolérance et le contrôle. Les personnes prostituées et les autres membres du secteur n'étaient pas poursuivis à moins qu'une plainte ait été déposée. Par ailleurs, les personnes prostituées entretenaient déjà des relations assez cordiales avec la police et d'autres membres de la collectivité. Voici ce qu'en dit Sullivan :

---

(13) Sullivan (1997), p. 206 et 207.

(14) *ACT Sex Industry Code of Practice*, Territoire de la capitale de l'Australie, 1999 (http://www.workcover.act.gov.au/pdfs/code_of_practice_sex_industry.pdf).

(15) Sera Pinwill, « Occupational Health and Safety in the Australian Sex Industry: The ACT Experience », *Social Alternatives*, vol. 18, n° 3, 1999 [traduction].

(16) Sullivan (1999).

> Les bonnes relations qu'entretiennent le secteur, le gouvernement et la population [...] sont probablement uniques en leur genre en Australie. Ce n'est qu'à Canberra que les bordels organisent des journées « portes ouvertes » (avec barbecue) fort achalandées et sont les hôtes de salons des arts contemporains [...][17]

Il est donc probable que ces antécédents ont facilité l'adoption de solutions qui auraient provoqué beaucoup plus de controverse dans d'autres régions de l'Australie, par exemple dans l'État de Victoria.

B. L'État de Victoria (légalisation)

Certaines formes de prostitution sont autorisées dans l'État de Victoria depuis l'adoption, en 1986, de la *Prostitution Regulation Act* (loi réglementant la prostitution), mais le commerce du sexe est actuellement réglementé par une loi plus récente, la *Prostitution Control Act* (loi sur le contrôle de la prostitution), entrée en vigueur en 1995[18]. Un débat se poursuit cependant actuellement au sujet de la nature de l'approche adoptée par l'État. Certains commentateurs considèrent la *Prostitution Control Act* comme une forme de « décriminalisation avec contrôles »[19], tandis que d'autres estiment qu'elle est plutôt assimilable à une mesure de légalisation[20]. Quoi qu'il en soit, il est clair que le gouvernement de l'État de Victoria cherche à contrôler le commerce du sexe au moyen d'une loi.

Le gouvernement énonce un certain nombre d'objectifs dans l'introduction de la *Prostitution Control Act* (1994) :

a) prévenir l'exploitation sexuelle des enfants et limiter leurs contacts avec le commerce du sexe;
b) protéger les collectivités contre les aspects négatifs associés à la prostitution;
c) réduire la présence de criminels dans l'exploitation du commerce du sexe;
d) protéger la santé et garantir la sécurité des personnes prostituées tout en protégeant la santé de leurs clients.

---

(17) Sullivan (1997), p. 207 et 208 [traduction].

(18) *Prostitution Control Act*, Victoria (Australie), 1994 (dernières modifications apportées le 20 septembre 2001) (http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/pca1994295/index.html#p3).

(19) Sullivan (1997), p. 186 [traduction].

(20) Mary Lucille Sullivan et Sheila Jeffreys, « Legalization: The Australian Experience », *Violence Against Women*, vol. 8, n° 8, 2002.

Contrairement à ce qui s'est passé dans le TCA, des questions ont été soulevées de tous côtés sur l'efficacité de la *Prostitution Control Act* pour ce qui est d'obtenir les résultats escomptés. Les critiques ont remis en cause la capacité de la *Loi* à garantir de bonnes conditions de travail aux personnes prostituées et à obtenir la fermeture des bordels et agences d'escorte illégaux[21].

Dans l'État de Victoria, les personnes prostituées et les commerces doivent obtenir un permis. La procédure d'obtention du permis est beaucoup plus complexe que l'inscription exigée dans le TCA. La Business Licensing Authority (administration des permis d'exploitation) exige que les propriétaires éventuels se prêtent à un contrôle de police et à une évaluation financière. Les candidats doivent également faire la preuve qu'ils sont aptes à gérer le nouveau bordel ou la nouvelle agence d'escorte. Enfin, et plus généralement, la *Prostitution Control Act* dispose que les candidats (et leurs associés) doivent être des gens « de bonne réputation sur les plans de la personnalité, de l'honnêteté et de l'intégrité ». Ces exigences visent en partie à empêcher le crime organisé d'infiltrer ce secteur. Le gouvernement espère également que l'attribution de permis empêchera les intéressés de passer outre à la réglementation énoncée dans la *Prostitution Control Act* et dans le code de santé et de sécurité professionnelles de l'État[22]. Les exploitants uniques et les bordels à deux personnes sont « exemptés » et n'ont donc pas besoin d'obtenir de permis.

Certains critiques estiment que le système d'attribution de permis de l'État de Victoria décourage les personnes prostituées de créer leur propre petit bordel. La rigueur des exigences est un facteur de dissuasion. Les coûts fort élevés d'exploitation d'un bordel ou d'une agence d'escorte légaux en sont un autre[23]. Selon la Business Licensing Authority, les frais de permis annuel d'un bordel de plus de deux personnes commencent à 400 $A (environ 378 $CAN). Les fournisseurs de services de prostitution doivent par ailleurs débourser 167 $A (157 $CAN) pour chaque pièce supplémentaire[24]. Tous les propriétaires de bordel doivent

---

(21) Sullivan (1997), p. 213. Voir aussi Sullivan et Jeffreys (2002), p. 1142.

(22) *Health (Infectious Diseases) Regulations*, Victoria (Australie), 2001 (http://www.dms.dpc.vic.gov.au/12d/H/STAT00907/0_1.html).

(23) Rappelons que des critiques analogues ont été adressées à des municipalités canadiennes qui avaient adopté une réglementation du secteur des escortes. Voir Jacqueline Lewis et Eleanor Maticka-Tyndale, « Licensing Sex Work: Public Policy and Women's Lives », *Analyse de politiques*, vol. 26, n° 4, 2000, p. 441.

(24) Business Licensing Authority, Prostitution Service Provider's Licence Application, Victoria (Australie), 2003 (http://www.bla.vic.gov.au/bla/blaforms.nsf/ac3260eab9065902ca25680a0016ae5a/b2b4d5bcc04b06a3ca256a9900286341/$FILE/bla_prost_applic.pdf).

respecter certaines règles de propreté et d'hygiène, conformément au *Health (Infectious Diseases) Regulations* (règlement sur la santé – maladies infectieuses).

Un autre facteur important décourage les prostituées de créer leur propre entreprise : l'exigence, pour tous les bordels et agences d'escorte (petits ou grands), d'obtenir un permis de planification du conseil municipal local. Les conseils municipaux n'ont pas le droit de refuser un permis pour des raisons d'ordre moral, mais ils doivent suivre la stricte réglementation du zonage énoncée dans la *Prostitution Control Act*. Les établissements de prostitution n'ont pas le droit de s'installer dans un quartier résidentiel et doivent être situés à plus de 200 mètres de tout établissement scolaire ou hospitalier ou de tout lieu de culte. Les personnes prostituées qui vivent dans des quartiers résidentiels n'ont donc pas le droit de créer un bordel ou une agence d'escorte chez elles. Par ailleurs, les strictes limites associées aux permis de planification ont tendance à faciliter la création des grands bordels au détriment des petits. Voici ce qu'en dit Marcia Neave :

> La forme que prend le commerce du sexe est influencée par l'hésitation des conseils municipaux à donner l'impression qu'ils ferment les yeux sur la prostitution en accordant des permis de planification à des bordels [...] La pénurie de secteurs admissibles aux bordels a artificiellement fait augmenter le prix des locaux associés à un permis d'exploitation de bordel. Cela accentue la tendance à la prostitution sur une grande échelle, puisque seuls les exploitants possédant des ressources substantielles peuvent se permettre de fonctionner légalement.[25]

Les critiques font valoir que, par conséquent, la prostitution légale dans l'État de Victoria tend à être monopolisée par de grands bordels coûteux[26]. Par exemple, le Daily Planet, à Melbourne, exploite un établissement de type hôtelier de 18 chambres. Selon la direction, entre 100 et 150 femmes y travaillent régulièrement[27].

---

(25) Marcia Neave, « The Failure of Prostitution Law Reform », *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 21, 1988, p. 211 [traduction].

(26) Aux termes de la *Prostitution Control Act*, les nouveaux bordels ne doivent pas compter plus de six pièces, tandis que les bordels déjà établis peuvent dépasser ce seuil. Cette nouvelle réglementation peut expliquer en partie pourquoi l'un des plus vieux bordels a eu des recettes de plus d'un million de dollars australiens (933 000 dollars canadiens) en 1994. L'un de ces établissements, le Daily Planet, est le premier bordel du monde à être devenu une société cotée en bourse. Voir Sullivan et Jeffreys (2002), p. 1144.

(27) Le Daily Planet n'est pas un bordel au sens strict : il loue des chambres à environ 120 $ par heure aux clients, à charge pour ceux-ci de négocier avec la personne prostituée les « services sexuels » qu'ils désirent. Voir « About the Daily Planet » (http://www.dailyplanet.com.au/content2/hm_aboutdp.html).

À l'heure actuelle, on estime qu'il y a 44 bordels titulaires d'un permis dans l'État de Victoria et qu'environ 1 600 personnes prostituées ont demandé à être « exemptées »[28]. Celles qui ne peuvent ou ne veulent pas travailler dans de grands bordels légaux ou dans des établissements « exemptés » doivent s'exposer au risque de sanctions pénales importantes si elles exploitent leur propre bordel illégalement ou s'adonnent au racolage[29].

Les critiques ont également remis en cause la perspective adoptée par l'État de Victoria en raison de l'expansion apparemment incontrôlable de la prostitution illégale à l'intérieur de ses frontières. Selon des estimations récentes, il pourrait y avoir actuellement 400 bordels illégaux dans tout l'État[30]. Diverses collectivités ont demandé au gouvernement de consolider la *Prostitution Control Act* dans l'espoir d'enrayer la prostitution illégale[31]. Le racolage est également un problème important.

Le gouvernement de l'État de Victoria continue de s'interroger sur le meilleur moyen de réglementer et, en fin de compte, de contrôler le secteur de la prostitution. La *Prostitution Control Act* a pour objet de limiter bon nombre des aspects les plus nuisibles de la prostitution (dont le racolage, la participation de criminels et les risques pour la santé et la sécurité), mais il n'est pas sûr que la *Loi* ait permis d'obtenir les résultats escomptés. Ni les groupes de défense des droits des personnes prostituées ni les organismes communautaires n'appuient vraiment cette loi depuis son adoption. Il ne semble pas pour autant que l'État ait l'intention de réviser son approche dans un proche avenir. Au lieu de cela, le gouvernement semble concentrer ses efforts sur l'exécution des dispositions de la *Loi*, dans l'espoir de susciter une transformation sociale à long terme.

LA FRANCE (abolitionnisme)

La prostitution a été abordée de différentes façons dans la législation française.

Au début du XIX[e] siècle, le gouvernement français commence à réglementer prostitution en attribuant des permis aux bordels (dits « maisons de tolérance ») et en enregistrant

---

(28) « Sex in Our City? Plenty Apparently », *The Age*, Melbourne (Australie), 8 juin 2003.

(29) Par exemple, certaines personnes prostituées peuvent décider de travailler dans le secteur illégal pour préserver leur anonymat. Voir Alison Arnot, « Legalisation of the Sex Industry in the State of Victoria: The Impact of Prostitution Law Reform on the Working and Private Lives of Women in the Legal Victorian Sex Industry », thèse de maîtrise, Université de Melbourne, Australie, 2001.

(30) « New Squad to Police Sex-Trade Boom », *The Age*, Melbourne (Australie), 22 mai 2003.

(31) « Brothels Rife in Residential Areas », *Herald Sun*, Melbourne (Australie), 18 août 2003.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les prostituées. Les prostituées employées dans des bordels et les femmes arrêtées deux fois pour racolage devaient s'inscrire auprès des autorités[32]. Les conditions d'inscription étaient assez nombreuses : les prostituées devaient faire inscrire leur nom dans un registre national, se conformer à la réglementation de l'État et passer un examen médical deux fois par semaine[33]. Certains historiens estiment que cette politique était progressiste, tandis que d'autres considèrent que les femmes étaient contraintes de faire de longues journées de travail, qu'elles travaillaient dans des conditions médiocres et qu'elles étaient harcelées par la police[34].

En 1946, en raison des fortes pressions exercées par Marthe Richard, ancienne prostituée et espionne de la Première Guerre mondiale, le gouvernement décide de fermer ses célèbres bordels pour des raisons de santé et de sécurité[35]. L'inscription des prostituées ne cesse cependant d'exister officiellement qu'en 1960, lorsque la France décide d'adopter une politique abolitionniste à l'égard de la prostitution. Après avoir accédé (en 1960) à la Convention pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui[36], la France adopte une loi pénalisant le proxénétisme, la subsistance tirée des produits de la prostitution et l'exploitation d'une maison de prostitution ou d'un bordel. La prostitution en tant que telle reste légale, mais le racolage ne l'est pas[37]. Ces dispositions demeurent inchangées jusqu'en 1994.

En 1994, l'Assemblée nationale apporte deux modifications fondamentales au *Code pénal*. Jusque-là, la définition du proxénétisme était telle que les partenaires de prostituées risquaient d'être accusés de vivre des produits de la prostitution. La modification du *Code* permet aux personnes prostituées de ne plus dissimuler leur vie familiale[38]. La France commence également à faire une distinction entre racolage « actif » et racolage « passif ». Les prostituées peuvent toujours être accusées de solliciter ouvertement des clients, mais elles ont

---

(32) John S. Kiedrowski et J.M. van Dijk, *Documents de travail sur la pornographie et la prostitution, rapport n° 1 : la pornographie et la prostitution en France, aux Pays-Bas, en Allemagne de l'Ouest, au Danemark et en Suède*, Ottawa, Ministère de la Justice, 1984, p. 14 et 15.

(33) Pasqua Scibelli, « Empowering Prostitutes: A Proposal for International Legal Reform », *Harvard Women's Law Journal*, vol. 10, 1987, p. 146.

(34) Joelle Diderich, « France Mulls Switching Off Red-Light Districts », Reuters, 18 août 2002.

(35) « Hard on the Ladies of the Night », *The Economist*, vol. 365, n° 8298, 9 novembre 2002.

(36) Le Canada n'est pas signataire de cette convention (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/33.htm).

(37) Scibelli (1987), p. 149.

(38) Hannah Godfrey, « French Working Girls Lose their Privileged Role », *The Observer*, 19 janvier 2003.

désormais le droit d'arpenter lentement les rues, de se tenir dans des attitudes suggestives aux coins des rues et de dévisager les hommes qui passent[39].

Ce sont ces antécédents législatifs qui ont probablement façonné l'organisation du secteur de la prostitution en France. Environ 80 p. 100 des 15 000 à 18 000 prostituées françaises travaillent dans la rue[40]. La prostitution se fait ouvertement dans les rues de Paris et d'autres grands centres urbains, tandis qu'un nombre nettement plus restreint de prostituées travaillent dans des bordels clandestins déguisés en « bars salons », en « clubs privés » et en « salons de massage »[41]. La réforme législative récente a cependant commencé de transformer le paysage.

Depuis dix ans, les Français sont de plus en plus inquiets de l'augmentation rapide de la criminalité. Entre 1994 et 2001, le nombre d'actes criminels violents a quadruplé, passant de 100 000 à 400 000 incidents par an. Policiers et pompiers ont commencé à éviter certains quartiers, considérés comme dangereux, de crainte d'y être agressés[42]. Les résidents ont également été alarmés par la brusque augmentation du nombre de jeunes femmes (le plus souvent des immigrantes illégales) travaillant dans les rues. Il paraît que 50 p. 100 des prostituées du pays (et 75 p. 100 de celles de Paris) sont des étrangères, pour la plupart victimes du trafic de l'Europe de l'Est[43]. Les résidents français se plaignent des nuisances associées à l'augmentation du commerce du sexe, tandis que les prostituées françaises se plaignent de leurs collègues immigrantes, qui demandent moins cher et ne tiennent pas compte des facteurs de santé et de sécurité. À certains égards, elles trouvent un « nouveau défenseur improbable » en la personne de Nicolas Sarkozy, le ministre de l'Intérieur, dont les modifications au *Code pénal* français risque d'influer sur la vie professionnelle des prostituées pour les années à venir[44].

En 2002, la France a été plongée dans un débat sur la prostitution et, notamment, sur le racolage. Un certain nombre de villes, dont Lyon, Orléans, Strasbourg et Metz avaient pris des arrêtés municipaux interdisant la prostitution, en faisant valoir qu'elle troublait la vie des

---

(39) SOS Femmes, « Prostitution – Le cadre juridique en France » (http://www.sosfemmes.com/sexwork/sexwork_droit.htm).

(40) « Le débat sur la prostitution brouille les clivages politiques », *Le Monde*, 16 janvier 2003.

(41) Keith B. Richburg, « France May Limit Prostitution », *Washington Post*, 11 août 2002, p. A20.

(42) Alan Freeman, « The Next French Revolution », *The Globe and Mail*, 4 mai 2002, p. F1.

(43) « Le débat sur la prostitution brouille les clivages politiques » (2003).

(44) Richburg (2002), p. A20.

résidents[45]. Une députée, Françoise de Panafieu, a commencé à vanter les mérites de la légalisation et, notamment, de la réouverture des bordels de Paris. D'autres députés défendaient la prohibition au motif que la prostitution n'est rien d'autre qu'une « forme moderne de l'esclavage »[46]. En fin de compte, le gouvernement français, élu pour son programme d'action sévère contre la criminalité, a décidé d'utiliser le *Code pénal* pour enrayer la prostitution et d'autres « menaces pour la sécurité et la tranquillité de la population »[47].

Le nouveau projet de loi déposé par M. Sarkozy visait deux objectifs fondamentaux : rassurer les Français sur l'intention du gouvernement de prendre leurs inquiétudes en matière de sécurité au sérieux et combler certaines lacunes du *Code pénal* qui rendait la France vulnérable à l'« insécurité »[48]. Selon le ministre de l'Intérieur, il fallait une loi complète pour « faire régner en France un sentiment de sécurité »[49]. Le nouveau projet de loi avait une vaste portée : il pénalisait toutes sortes de comportements, de la mendicité à l'outrage au drapeau ou à l'hymne national français en passant par l'occupation illégale d'un logement.

La loi proposée révisait également une décision antérieure visant à abroger la loi interdisant le racolage passif. Le racolage sous toutes ses formes redevenait une infraction[50]. Le projet de loi n'expliquait pas précisément en quoi consistait le racolage passif, mais la plupart des critiques ont estimé qu'il s'agissait d'une « certaine façon de s'habiller [...] ou de se comporter »[51]. Les personnes accusées de racolage seraient passibles d'une amende maximale de 7 500 € (11 500 $CAN), d'une peine de six mois de prison ou des deux peines.

Tandis que le projet de loi était présenté à l'Assemblée nationale, des prostituées françaises ont commencé à protester contre la nouvelle loi. Le 5 novembre 2002, environ 500 d'entre elles ont participé à une manifestation nationale organisée à Paris, exigeant que Sarkozy les laisse tranquilles[52]. La nouvelle loi est cependant entrée en vigueur au début

---

(45) Diderich (2002).

(46) Richburg (2002), p. A20 [traduction].

(47) Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, cité dans « French War on Immorality Targets Porn, Prostitutes and Pay-TV », *Europe Intelligence Wire (Financial Times)*, 26 octobre 2002 [traduction].

(48) « Le Sénat adopte le projet de loi sur la sécurité intérieure », ministère de l'Intérieur (http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c2_le_ministere/c21_actualite/2002_10_23_projloi_secint).

(49) Philippe Le Cœur, « Sécurité : les nouveaux interdits de la loi Sarkozy », *Le Monde*, 14 février 2003, p. 8.

(50) *Code Pénal*, France, art. 225-10-1 (http://www.legifrance.gouv.fr).

(51) Godfrey (2003) [traduction].

(52) Joseph Coleman, « French Prostitutes Protest Crackdown », Associated Press, 5 novembre 2002.

de 2003. La version définitive est à peu près identique au projet initial, excepté que les peines maximales ont été réduites à deux mois de prison, à une amende de 3 750 € (5 700 $CAN) ou aux deux peines. Répondant à l'argument que le projet de loi ne faisait pas de distinction entre les prostituées françaises et les immigrantes illégales, le ministre de l'Intérieur a soutenu que « notre principale cible, ce sont les étrangères »[53]. Le gouvernement français s'est engagé à aider les victimes du trafic en les mettant à l'abri dans des refuges pendant 48 heures, dans l'espoir qu'elles se décident à dénoncer les trafiquants[54]. Enfin, le ministère de l'Intérieur a annoncé qu'il augmenterait les ressources consacrées à l'exécution des lois contre les proxénètes et les trafiquants[55].

Six mois après l'entrée en vigueur de la loi, le gouvernement français affirmait que la prostitution avait diminué de près de 20 p. 100 dans les rues de Paris et que la nouvelle loi avait permis aux agents chargés de son exécution de faire la guerre aux proxénètes et aux trafiquants. Selon M. Sarkozy, ses agents ont démantelé 13 réseaux de prostitution internationaux entre février et septembre 2003[56]. La politique d'ordre public adoptée par le gouvernement français est également soutenue par la majorité des Français.

Il n'en reste pas moins que la nouvelle loi a été très critiquée, notamment au sujet de ses dispositions sur le racolage, par des groupes de défense des personnes prostituées, des associations de résidents et des groupes de défense des droits de la personne[57]. Beaucoup de résidents se sont plaints que l'on ait trop peu fait pour enrayer la vague de personnes prostituées (pour la plupart étrangères) qui offrent leurs services dans les rues[58]. Dans un certain quartier, les résidents ont menacé de dresser des barricades si la police ne prenait pas de mesures sérieuses pour régler la prostitution dans les rues. Des résidents ont également fait valoir que des personnes qui ne sont pas des prostituées risquent désormais d'être approchées par des clients potentiels, étant donné que les personnes prostituées sont tenues de s'habiller de façon plus conventionnelle[59].

---

(53) « Sécurité : faut-il punir les prostituées et les clients? », *Le Monde*, 16 janvier 2003.

(54) Le Cœur (2002), p. 8.

(55) « Prostitution : le gouvernement veut aussi s'attaquer aux proxénètes », *Le Monde*, 31 octobre 2002.

(56) John Lichfield, « French Prostitutes Take to the Streets Over New Vice Law », *The Independent* [Londres], 27 septembre 2003, p. 13. Voir aussi « Prostitution – M. Sarkozy promet de "régler le problème" dans le XVIII[e] arrt », Agence France Presse, 25 septembre 2003.

(57) « French Parliament Passes Tough New Anti-Crime Law », Associated Press, 13 février 2003.

(58) « Prostitution – M. Sarkozy promet de "régler le problème" dans le XVIII[e] arrt » (2003).

(59) Lichfield (2003), p. 13.

Le gouvernement français n'a guère réussi non plus à poursuivre les personnes prostituées pour racolage passif. Signe de la suite des événements, les trois premières prostituées accusées de racolage passif ont été acquittées[60]. À la fin de septembre 2003, sur le millier de personnes prostituées arrêtées pour racolage passif, 33 seulement avaient été condamnées[61]. Malgré le petit nombre de condamnations, les groupes de défense des droits des prostituées ont soutenu que la nouvelle loi rendait les personnes prostituées encore plus vulnérables à l'exploitation et aux abus.

Selon beaucoup de personnes prostituées et d'organisations de défense des prostituées (comme Cabiria, par exemple), la prostitution est devenue beaucoup plus dangereuse depuis l'entrée en vigueur de la loi interdisant le racolage passif. Elles s'inquiètent notamment du fait que le nouveau projet de loi sur la criminalité rende la prostitution clandestine. Même avant l'entrée en vigueur de la *Loi*, Cabiria soutenait que les personnes prostituées seraient contraintes de travailler dans des zones plus isolées pour ne pas attirer l'attention de la police. Elles n'auraient probablement pas non plus le temps d'évaluer correctement leurs clients ni ne pourraient exiger de protection contre le VIH ou les MTS[62]. Même dans le court délai écoulé depuis l'adoption du projet de loi sur la criminalité, les faits confirment les prévisions de Cabiria. Le gouvernement a commencé par affirmer que la loi contre le racolage passif servirait surtout à démanteler les réseaux de prostitution internationaux, mais « la loi a été appliquée de façon inégale et incohérente » aux prostituées françaises comme aux immigrantes illégales. Les personnes prostituées sont désormais moins enclines à demander l'aide de la police, de crainte d'être elles-mêmes poursuivies. Beaucoup font également valoir que leurs clients sont aujourd'hui plus susceptibles de profiter d'elles. Selon l'une d'entre elles, « les clients [...] ne mettent pas de condom, parfois ils ne paient pas, ils savent qu'on ne peut rien y faire »[63].

Les organismes de défense des droits de la personne ont également remis en question la guerre du gouvernement français contre le trafic de personnes, estimant qu'il ne fait guère plus que du tort aux victimes du trafic. Les étrangères étaient autorisées à demander l'asile

---

(60) « Prostitutes Cleared in First Paris Trial over Law Against 'Passive' Solicitation », Associated Press, 6 mai 2003.

(61) Lichfield (2003), p. 13.

(62) Gaëlle Téqui (Cabiria), citée par Elaine Sciolino, « Streetwalking, en Masse, for the Right to Tempt », *New York Times*, 5 novembre 2002.

(63) Lichfield (2003), p. 13 [traduction].

temporaire avant l'adoption de la nouvelle loi sur la criminalité, mais elles risquent désormais beaucoup plus d'être arrêtées et expulsées[64]. Par ailleurs, si les refuges sont une première mesure valable, ils ont été critiqués parce qu'ils sont peu utiles pour protéger les victimes du trafic. Selon Patrick Hauvuy, directeur du Service de prévention et de réadaptation sociale de Nice, « vu le climat de défiance, ce n'est pas en 48 heures que les victimes peuvent décider de dénoncer leur proxénète ! »[65]

La réintroduction du racolage passif dans le *Code pénal* signale un durcissement des lois pénales applicables à la prostitution. Les ramifications à long terme de la nouvelle loi sur la criminalité demeurent obscures. Il n'en reste pas moins qu'il y a divergence d'opinion marquée entre, d'une part, le gouvernement et, de l'autre, les associations de résidents et les groupes de défense des personnes prostituées. M. Sarkozy avait promis de procéder à une évaluation complète de l'efficacité de la loi à l'automne 2003. Les résultats de cette évaluation n'ont pas encore été publiés[66].

LES PAYS-BAS (légalisation)

Les Pays-Bas sont réputés pour leur attitude « libérale » à l'égard de la prostitution, mais on sait moins que les bordels y ont été illégaux pendant presque tout le XX^{e} siècle. C'est en 1911 que le gouvernement néerlandais a décidé de pénaliser l'exploitation des bordels, même si la prostitution elle-même restait légale.

Quoique théoriquement interdits, les bordels ont continué à fleurir aux Pays-Bas. L'attitude des Néerlandais à l'égard de la prostitution à l'époque a été qualifiée de « tolérance pragmatique » (*gedogen*)[67]. Plutôt que d'ignorer l'existence du commerce du sexe, la *gedogen* limitait les poursuites pénales à certaines situations. Les politiques officielles du gouvernement et les règlements municipaux réglementaient l'exploitation des bordels et les maintenaient dans certaines zones, mais il faut savoir ceci :

---

(64) Françoise Guillemaut (Cabiria), « Repercussions of the New Bill in France », *Europap News Newsletter*, n° 4, avril 2002, p. 4.

(65) « Le débat sur la prostitution brouille les clivages politiques » (2003).

(66) « Prostitution – M. Sarkozy promet de "régler le problème" dans le XVIII^{e} arrt » (2003).

(67) Chrisje Brants, « The Fine Art of Regulated Tolerance: Prostitution in Amsterdam », *Journal of Law and Society*, vol. 25, n° 4, 1998, p. 624.

> La *gedogen* [...] est un mode de contrôle social subtil. On traduit souvent cette notion par « tolérance pragmatique », mais cela ne signifie pas que les infractions pénales sont simplement ignorées. Il ne faut pas croire non plus que par « tolérance » on entende une approbation pure et simple. Il s'agit d'un point de vue pragmatique qui, dans une large mesure, s'enracine dans un certain scepticisme à l'égard de l'idée que les lois pénales seraient une solution efficace aux problèmes de criminalité.(68)

La prostitution organisée dans des établissements privés était donc permise dans la mesure où elle ne devenait pas une nuisance publique. Les bordels et autres établissements de prostitution étaient tenus de respecter les règlements municipaux, et l'exploitation et la coercition des personnes prostituées continuaient d'être des infractions(69).

Les principes de la *gedogen* ont sous-tendu le point de vue sur la prostitution durant presque tout le XX^{e} siècle, mais le gouvernement néerlandais a commencé à subir des pressions considérables en faveur de la réforme du Code pénal au cours des années 1980 et 1990. Les groupes de défense des personnes prostituées avaient exercé des pressions pour obtenir de meilleures conditions de travail et la reconnaissance de leurs droits, et d'autres préoccupations entraient aussi en ligne de compte.

Selon le ministère de la Justice, on comptait entre 15 000 et 30 000 personnes prostituées aux Pays-Bas à la fin des années 1990(70). À l'époque, beaucoup de personnes prostituées néerlandaises avaient quitté les quartiers réservés pour s'installer dans des établissements qui leur offraient une meilleure rémunération et un statut plus intéressant. Les immigrantes (notamment les immigrantes illégales) ont alors pris leur place dans les vitrines et les bordels meilleur marché(71). À la fin des années 1990, les immigrantes illégales et les victimes, hommes et femmes, du trafic de personnel composaient environ 40 p. 100 du secteur de la prostitution(72). Le gouvernement et les collectivités souhaitaient également démanteler la

---

(68) *Ibid.* [traduction].

(69) Dan Gardner, « Coffee? Prayers? Sex?: Part One: Church and Brothel Make for Odd Bedmates in Amsterdam, but Tolerance is the Key in the Liberated Dutch Society That Threw Out the Rule Books the Rest of Us Follow », *Ottawa Citizen*, 23 février 2003, p. C3.

(70) Ministère de la Justice des Pays-Bas, « Ban on Brothels to End Officially on 1 October 2000 », 28 décembre 1999.

(71) Brants (1998), p. 627.

(72) Ministère de la Justice des Pays-Bas (1999).

« criminalité périphérique » associée à la prostitution : consommation et trafic de drogue, racolage et dissémination des MTS, dont le VIH/sida[73].

C'est pourquoi, en 2000, les Pays-Bas ont abrogé la très ancienne loi interdisant les bordels et adopté un système d'attribution de permis pour réglementer le secteur de la prostitution. Pour le ministère de la Justice, la réforme juridique était nécessaire parce que « la prostitution est un fait incontournable, même pour le gouvernement. Elle exige une réponse réaliste et non moralisatrice. »[74]

L'article 250a du Code pénal néerlandais a été conçu pour faire la distinction entre prostitution volontaire et prostitution involontaire[75]. Les personnes qui choisissent de faire le commerce du sexe ont les mêmes droits que les autres travailleurs, tandis que ceux qui contraignent ou exploitent des prostituées doivent être sévèrement punis (ils risquent huit ans de prison). Le ministère de la Justice espère que la nouvelle loi permettra d'atteindre six objectifs :

a) protéger les personnes qui s'adonnent à la prostitution de l'exploitation commerciale;
b) lutter contre la prostitution involontaire et le trafic de personnes;
c) lutter contre l'exploitation sexuelle des jeunes;
d) améliorer la situation des travailleurs du sexe;
e) éliminer la participation de criminels au secteur de la prostitution;
f) limiter le nombre de résidents de pays n'appartenant pas à l'Union européenne (UE) qui travaillent aux Pays-Bas[76].

Le Code pénal punit les propriétaires et exploitants de bordel qui contraignent ou incitent autrui à se prostituer, mais les municipalités sont principalement chargées de réglementer le commerce du sexe au sein de leurs frontières. Dans la vaste majorité de ces collectivités (environ 95 p. 100), la prostitution est réglementée au moyen de l'attribution de permis[77].

Pour que la loi soit appliquée de façon systématique dans tout le pays, le ministère de la Justice a produit une brochure sur la prostitution, qui est censée aider les municipalités à

---

(73) Ministry of Justice, Netherlands, « Combatting Sexual Abuse in The Netherlands », décembre 1996. Voir aussi Brants (1998), p. 631.

(74) Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, « Trafficking in Human Beings: First report of the Dutch National Rapporteur », La Haye (Pays-Bas), 2002, p. 15 [traduction] (http://www.victimology.nl/onlpub/national/nl-nrmengels2002.pdf).

(75) Art. 250a, Code pénal des Pays-Bas (http://www.mrgraaf.nl).

(76) Ministère de la Justice des Pays-Bas (1999).

(77) Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002), p. 20.

élaborer leurs propres politiques sur le commerce du sexe. Certains des règlements municipaux les plus courants comportent des dispositions limitant le nombre et l'emplacement des bordels, imposant une vérification des antécédents criminels aux propriétaires et exploitants éventuels, introduisant des règles strictes en matière de santé, d'hygiène et de sécurité[78] et précisant les personnes que les propriétaires de bordels peuvent employer. Les propriétaires et exploitants de bordels sont notamment tenus responsables du fait que des mineures et des immigrantes illégales travaillent dans leur établissement. Les peines vont de l'avertissement à la révocation temporaire ou permanente du permis en passant par les amendes. Dans les cas de prostitution involontaire, le propriétaire, l'exploitant ou les deux peuvent être poursuivis en vertu du *Code pénal*.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres États où la prostitution a été légalisée, les Pays-Bas n'imposent pas de tests de dépistage des MTS ou du VIH/sida aux personnes prostituées. Selon la Fondation De Graaf, groupe de recherche et d'intervention, « on croit que le gouvernement est chargé de proposer les évaluations et traitements médicaux, mais que c'est aux personnes concernées de s'en prévaloir ». Des cliniques et d'autres services médicaux sont disponibles dans les quartiers réservés et les « salons » où le racolage est autorisé[79].

Aux Pays-Bas, la légalisation de la prostitution a eu ses hauts et ses bas. Les critiques font notamment remarquer que si la légalisation profite aux résidents de l'UE qui s'adonnent à la prostitution – qui sont désormais en mesure d'obtenir des services juridiques, des services de santé et des services sociaux –, les immigrants illégaux et les autres « indésirables » sont de plus en plus poussés vers la clandestinité[80] et sont par conséquent encore plus exposés à la violence et à l'exploitation.

---

(78) Le propriétaire d'un bordel doit respecter un très grand nombre de conditions pour obtenir (et conserver) son permis. Ces conditions se répartissent généralement en un certain nombre de catégories : règlement sur le bâtiment (p. ex. mesures de protection contre les incendies), hygiène (p. ex. alimentation en eau chaude et eau froide) et sécurité (p. ex. installation de boutons d'alarme dans les chambres). Voir Judith Kilvington, Sophie Day et Helen Ward, « Prostitution Policy in Europe: A Time of Change? », *Feminist Review*, n° 67, printemps 2001, p. 82.

(79) En 1996, l'administration municipale d'Amsterdam créait une zone où le racolage serait autorisé. Dans ce secteur, les personnes prostituées peuvent emmener leur client dans des compartiments spéciaux où ils peuvent garer leur voiture à l'abri des regards et se rendre dans un refuge. Ce refuge ou « salon » permet aux personnes prostituées d'entrer en relation, d'obtenir de l'information en matière d'hygiène et de sécurité et d'acquérir des seringues et des condoms neufs. Le racolage est illégal partout ailleurs dans la ville. Voir le document publié par la municipalité d'Amsterdam sur l'ordre public et la sécurité (http://www.amsterdam.nl/asp/get.asp?ItmIdt=00001124&SitIdt=00000005&VarIdt=00000002). Voir aussi Fondation De Graaf, « Prostitution Policies in The Netherlands » (http://www.mrgraaf.nl/).

(80) Kilvington, Day et Ward (2001), p. 86.

Par suite de la légalisation, la plupart des personnes prostituées des Pays-Bas et de l'UE jouissent des droits accordés aux autres travailleurs. Les bordels néerlandais doivent désormais se conformer à toute une série de règlements concernant la santé et la sécurité professionnelles. Il semblerait même que la rémunération des personnes prostituées ait augmenté. Les personnes prostituées n'ont plus besoin d'entrer en concurrence pour acquérir une part du marché illégal, non plus qu'elles doivent payer un proxénète pour les « soutenir » et les « protéger »[81]. Les personnes prostituées néerlandaises siègent à des conseils et des comités consultatifs et participent à l'élaboration de la politique locale.

Certaines personnes prostituées ont également déclaré qu'elles sont aujourd'hui plus enclines à faire appel aux autorités si elles sont harcelées, agressées ou volées. Cela dit, il faut rappeler que la confiance que ces personnes accordent aux policiers est le produit d'efforts échelonnés sur des années. Selon une ancienne prostituée, bien avant la légalisation, « la plupart des prostituées avaient une opinion positive des policiers, parce qu'elles savaient qu'ils étaient là pour les aider »[82].

Les personnes prostituées légales n'en ont pas moins leur part de problèmes. Comme l'État de Victoria, les Pays-Bas se caractérisent par une concentration de la prostitution dans de grands bordels. La réglementation contribue à garantir la santé et la sécurité des personnes prostituées, mais elle contribue également, en fait, à les empêcher d'ouvrir leurs propres établissements. Les coûts élevés associés à la rénovation et à la location d'établissements dans les quartiers réservés risquent, à long terme, de donner lieu à une concentration accrue du pouvoir et de l'argent entre les mains de moins en moins de gens[83].

Par ailleurs, la légalisation de la prostitution a fait peu pour atténuer la réprobation sociale associé au commerce du sexe. Aux Pays-Bas, les personnes prostituées continuent d'avoir beaucoup de mal à obtenir les services de comptables, de banques et de sociétés d'assurance[84]. Beaucoup ont également de la difficulté à garder leur profession secrète. Compte tenu de leur marginalisation, elles s'inquiètent de mesures comme les cartes d'identité,

---

(81) Celeste Perri, « Legalizing Dutch Brothels Brings Credit Cards, Taxes », *The Gazette* [Montréal], 18 juin 2002, p. D3.

(82) Gardner (2003), p. C3 [traduction].

(83) Brants (1998), p. 633.

(84) Geraldine Coughlan, « Dutch OK Sex for Sale », *BBC News*, 30 septembre 2000.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui menacent leur vie privée[85]. Certaines d'entre elles ont même abandonné le métier parce qu'elles ne voulaient pas s'inscrire auprès des autorités policières et fiscales[86].

Malgré ces inconvénients, la situation des prostituées légales est nettement meilleure que celle de leurs collègues qui exercent dans l'illégalité. Pendant de nombreuses années, les immigrants et personnes prostituées illégales consommant de la drogue ont pu travailler dans une relative impunité. Toutefois, depuis l'adoption de l'article 250a du Code pénal, la police consacre ses efforts au « nettoyage » du secteur de la prostitution[87]. Pour éviter d'être repérées par la police et les services d'immigration, les personnes prostituées illégales ont « disparu » : elles travaillent dans des bordels clandestins ou dans la rue. Certains locateurs de vitrines craignent de devoir fermer leur commerce en raison de leur dépendance à l'égard des personnes prostituées illégales[88], tandis que les groupes d'intervention craignent que les celles-ci ne puissent obtenir les services de santé et les services sociaux dont elles ont besoin[89]. On s'inquiète également du fait que ces personnes sont très exposées à la violence et à l'exploitation de la part des clients et des proxénètes. Enfin, la crainte de l'expulsion peut les décourager de porter plainte ou de dénoncer les activités de trafic de personnes[90].

Les Pays-Bas continuent de se débattre avec les mêmes problèmes que leurs voisins. Les travailleurs du sexe ont commencé à y obtenir les droits et services accordés aux autres travailleurs, mais l'invisibilité des personnes prostituées illégales les rend plus vulnérables que jamais.

LA SUÈDE (néoabolitionnisme)

Comme les Pays-Bas, la Suède a beaucoup attiré l'attention des autres pays depuis l'entrée en vigueur de sa nouvelle loi sur la prostitution en 1999. Cependant, son approche néoabolitionniste est très distincte de celle des Pays-Bas ou d'autres pays. Les

---

(85) Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002), p. 23.

(86) Suzanne Daley, « New Rights for Prostitutes, But No Gain », *New York Times* (édition tardive), 12 août 2001, sect. 1, p. 1.

(87) *Ibid.*

(88) Saskia Sissons, « The Oldest Profession Turns Kosher », *New Statesman*, vol. 128, n° 4433, 1999, p. 27.

(89) Thérèse van der Helm, « Migration and Mobility of Sex Workers in The Netherlands », *Research for Sex Work*, vol. 5, 2002 (http://www.med.vu.nl/hcc/artikelen/vdhelm.htm).

(90) Fondation De Graaf, « Research and Projects ».

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personnes prostituées ne peuvent pas y être poursuivies pour racolage ou offre de services sexuels contre rémunération : ce sont les clients qui le sont. Autrement dit, la Suède criminalise les activités des clients plutôt que celles des personnes prostituées.

La *Loi interdisant l'achat de services sexuels* (1998) fait partie d'un ensemble de textes législatifs plus généraux du gouvernement visant à lutter contre la violence faite aux femmes[91]. La décision d'inclure cette loi dans le cadre d'une législation plus générale était un choix conscient. Elle traduit le sens que le gouvernement donne à la prostitution et sa position à cet égard. Selon la vice-première ministre, la *Loi* est la preuve de la détermination du gouvernement à éradiquer l'inégalité des sexes sous toutes ses formes, y compris la prostitution. La Suède considère désormais la prostitution comme « une forme, et une forme grave, de la violence des hommes contre les femmes »[92].

Le gouvernement suédois estime que la criminalisation des activités des clients a deux fins importantes. Premièrement, elle vise ceux que le gouvernement juge responsables de la prostitution : les clients. Deuxièmement, elle devrait clarifier le fait que la prostitution consiste à considérer les êtres humains comme des marchandises. La *Loi* a pour objet de transmettre le message suivant aux clients des personnes prostituées :

> Le corps d'une femme n'est pas l'équivalent d'un verre de brandy ou d'une crème glacée qu'on déguste après un bon dîner. Et il y a une différence entre des lacets de chaussure et le corps d'une jeune fille. Le brandy, la crème glacée et les lacets de chaussure sont des objets inanimés, tandis que les femmes et les jeunes filles sont autre chose : ce sont des êtres humains, et elles ne sont donc pas à vendre![93]

On estime donc que, si la demande est réduite, l'oppression sexuelle des prostituées prendra fin.

Le gouvernement suédois considère les personnes prostituées comme des victimes, qui sont exploitées à la fois par les proxénètes et par les clients. Les personnes

---

(91) Cette loi comporte des dispositions consolidant les mesures applicables à la mutilation des parties génitales et au harcèlement sexuel. Elle donne également aux programmes de services sociaux le mandat de soutenir plus efficacement les femmes qui ont quitté leur partenaire en raison d'une situation de violence conjugale ou d'autres formes d'abus. On peut se procurer un exemplaire de cette loi auprès des auteurs.

(92) Margareta Winberg, vice-première ministre de la Suède, « Keynote Speech », communication adressée à la *Conference on Pathbreaking Strategies in the Global Fight Against Sex Trafficking* (conférence sur les stratégies frayant la voie à la lutte globale contre le trafic du sexe), Washington (D.C.), 24 février 2003 [traduction] (http://www.protectionproject.org/t5a.htm).

(93) *Ibid.* [traduction].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prostituées ne sont pas des criminels : elles sont plutôt coincées dans une situation sociale et économique. La Suède s'efforce donc de leur offrir l'aide dont elles ont besoin pour abandonner le commerce du sexe. Cette aide comprend, sans s'y limiter, l'accès à l'éducation, l'accès à d'autres emplois et des programmes de services aux groupes mal desservis[94]. Les sanctions pénales ne sont pas considérées comme une solution constructive, parce qu'elles sont des obstacles qui empêchent les prostituées de chercher d'autres possibilités d'emploi[95].

La *Loi interdisant l'achat de services sexuels* a fait l'objet de beaucoup de publicité, et le gouvernement suédois a invité instamment les autres pays à lui emboîter le pas[96], mais les données disponibles sur la situation de la prostitution depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* ne sont pas concluantes.

Comparativement à d'autres pays européens, le secteur de la prostitution n'a jamais été important en Suède. En 1996, on y dénombrait environ 2 500 personnes prostituées[97]. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 1999, la Suède a connu une baisse sensible de la prostitution de rue. Par exemple, un fonctionnaire du ministère des Services sociaux à Stockholm estime que la prostitution de rue dans cette ville a baissé de près de 75 p. 100[98]. À l'échelle nationale, selon Gunilla Ekberg, la conseillère spéciale du gouvernement sur la prostitution et le trafic de personnes, 60 p. 100 des personnes prostituées qui travaillaient dans la rue avant l'entrée en vigueur de la *Loi* ne le font plus[99]. On ne dispose pas de données analogues sur le nombre de clients, mais Camilla Örndahl, du Service national d'enquêtes criminelles, a déclaré que « la loi a manifestement eu un effet désorganisateur sur les

---

(94) Même avant l'introduction de la *Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services* (loi interdisant l'achat de services sexuels), le gouvernement suédois finançait des programmes conçus pour conseiller les personnes prostituées et leur permettre de se recycler. Voir Kilvington, Day et Ward (2001), p. 82 et 83.

(95) Margareta Winberg, ministre de l'égalité des sexes (Suède), « Against Trafficking in Women », communication adressée au premier séminaire mixte des pays du Nord et de la Baltique, Tallinn (Estonie), 29 mai 2002 (http://www.norden.org/gender/n-jam-arb/uk/winberg290502.asp).

(96) Jusqu'ici, aucun autre pays n'a adopté de perspective néoabolitioniste semblable en matière de prostitution.

(97) Il y aurait une personne prostituée pour 3 600 habitants en Suède, comparativement à environ une pour 533 habitants aux Pays-Bas. Voir le projet Protection pour la Suède et les Pays-Bas, 2002 (http://www.protectionproject.org).

(98) Karin Grudberg, « Sweden's Prostitutes Ply Their Trade on the Internet », Agence France Presse, 13 janvier 2003.

(99) « Backing for Swedish Vice Law », *BBC News*, 7 octobre 2003.

clients »[100]. Les poursuites intentées contre les clients ont également été facilitées par les relations plus cordiales qu'entretiennent les personnes prostituées et la police. Il semble que ces personnes soient aujourd'hui plus enclines à faire appel à la police si elles sont victimisées[101].

La *Loi interdisant l'achat de services sexuels* jouit d'un appui important parmi les Suédois. Un sondage d'opinion effectué en 2001 a révélé que 81 p. 100 de la population entérine la *Loi*[102]. Les critiques ont cependant remis en cause l'efficacité de la *Loi* pour ce qui est d'obtenir les effets escomptés.

La police suédoise a énormément de difficulté à intenter des poursuites en vertu de la *Loi*. Selon un représentant de la police, « la *Loi* n'a pas de mordant. Il est presque impossible de poursuivre les clients des personnes prostituées. »[103] Un rapport du gouvernement laisse entendre que deux facteurs principaux entravent jusqu'ici les efforts de la police. Premièrement, il reste beaucoup d'incertitude concernant les activités précises qui tombent sous le coup de la *Loi*. Deuxièmement, les tribunaux hésitent à condamner les clients lorsque ceux-ci (ou les personnes prostituées, ou les deux) nient les faits. Il faudra peut-être un certain temps avant que les tribunaux clarifient la portée de la *Loi*[104]. En attendant, le taux de condamnation restera peut-être faible. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 1999, moins de 200 personnes ont été condamnées pour avoir acheté les services d'une personne prostituée[105].

Par ailleurs, certains critiques font remarquer que la prostitution n'a pas vraiment « disparu ». Le nombre de personnes prostituées évoluant dans les rues a diminué depuis 1999, mais beaucoup d'entre elles seraient maintenant dans la clandestinité. Les modes de racolage courants passent aujourd'hui par le téléphone cellulaire et l'Internet. Il semble aussi qu'on trouve des personnes prostituées dans des hôtels, des restaurants et des appartements au lieu de les trouver dans la rue[106]. Les critiques font donc valoir que la *Loi* n'a pas réduit le nombre de

---

(100) Ingmarie Froman, « Sweden's Fight Against Trafficking in Women », 14 mai 2003 [traduction]. Voir le site de l'Institut suédois (http://www.swedense/templates/Article_6076.asp).

(101) Kilvington, Day et Ward (2001), p. 85.

(102) Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications (Suède), « Prostitution and Trafficking in Women Fact Sheet », 2003 (http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/16/13/110ab985.pdf).

(103) Belinda Goldsmith, « Swedish Law Fails to Curb Prostitution », Reuters, 5 juillet 1999 [traduction].

(104) Bureaux du gouvernement suédois, « Follow-up of the Violence Against Women Reform », 2001.

(105) « In Sweden, a Prostitute pays her Taxes, but Chides Government for Accepting the Money », Associated Press, 15 avril 2003.

(106) Goldsmith (1999).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personnes prostituées en Suède : elle n'a fait que donner lieu à une réorganisation du commerce du sexe[107].

Pour les travailleurs des services de santé et des services sociaux, la récente transformation du secteur de la prostitution est également inquiétante. Leurs services continuent d'être financés par le gouvernement suédois, mais ils n'ont pas particulièrement réussi à maintenir le contact avec les prostituées elles-mêmes[108]. Certaines d'entre elles se sont plaintes que ces services continuent d'être axés sur les prostituées de rue[109]. Il faudra donc peut-être un certain temps avant que l'accès aux services de soutien redevienne ce qu'il était avant l'adoption de la *Loi*.

L'ANGLETERRE (abolitionnisme)

L'Angleterre s'en tient généralement aux textes de loi sur la prostitution promulgués pour la première fois dans les années 1950. Comme au Canada, la prostitution n'est pas illégale en tant que telle en Angleterre, mais la plupart des activités entourant ce commerce le sont. Les dispositions de la *Sexual Offences Act* (1956) (Loi sur les infractions sexuelles) et de la *Street Offences Act* (1959) (Loi sur les infractions commises dans la rue) interdisent aux personnes prostituées de racoler ou de flâner[110]. De plus les clients peuvent être accusés de sollicitation sur la voie publique, qui consiste à demander, à partir d'un véhicule automobile ou dans un endroit public, les services d'une personne se livrant à la prostitution. Il est également interdit de faire du proxénétisme, d'exploiter un bordel et de vivre des produits de la prostitution.

Cela dit, il est important de souligner que, en Angleterre, une personne qui se livre à la prostitution travaillant seule à l'extérieur de son domicile ne commet pas un acte illégal. Un tel arrangement n'est pas considéré comme un bordel, ce qui serait illégal au sens de la loi[111]. Un bordel est réputé exister si plus d'une personne se réunissent pour offrir des services sexuels. C'est

---

(107) Kilvington, Day et Ward (2001), p. 84.

(108) *Ibid.*, p. 85.

(109) Socialstyrelsen [Office national de la santé et du bien-être de la Suède], « Knowledge of Prostitution 1998-1999 Summary », 2000 (http://www.sos.se/sos/publ/REFERENG/0003005E.htm).

(110) *Halsbury's Statutes of England and Wales – Criminal Law*, 4e édition, Londres (R.-U.), Butterworths, LexisNexis, 2002.

(111) Home Office, *Paying the Price: A Consultation Paper on Prostitution*, Londres (R.-U.), juillet 2004, p. 58. Pour de plus amples renseignements voir le site *More UK Law 2004* (http://www.sw5.info/morelaw.htm).

donc dire qu'une personne prostituée de plus de 18 ans qui travaille seule, à son domicile, ne fait absolument rien d'illégal.

Toutefois, cet énoncé général comporte plusieurs réserves. D'abord, si plus d'une personne offre des services sexuels dans un même endroit, qu'elles travaillent en même temps ou pas, l'activité devient illégale, l'endroit étant alors considéré comme un bordel. Par conséquent, des colocataires qui offrent des services sexuels de leur domicile en se relayant d'une journée à l'autre seraient passibles d'une poursuite au criminel. De même, si des pièces dans un immeuble sont louées à plus d'une personne offrant des services sexuels, cet immeuble serait considéré comme un bordel si l'on peut prouver que les locataires travaillent vraiment ensemble. Un hôtel dans lequel plus d'une personne prostituée travaille une même soirée pourrait être considéré comme un bordel si l'on peut prouver que ces personnes travaillent ensemble.

Ces lois ont été critiquées par toutes les parties au débat sur la prostitution. Beaucoup de critiques estiment que ces lois sont aujourd'hui périmées et ne traduisent pas les réalités du secteur actuel de la prostitution. Par ailleurs, leur formulation floue et leur faible cohérence créé une grande confusion relativement à leur interprétation[(112)]. À la fin de 2002, le Home Office a reconnu que les lois sur les infractions sexuelles devraient être révisées. Le secrétaire du Home Office, David Blunkett, a déclaré ce qui suit lorsqu'il a présenté le texte législatif proposé par le gouvernement :

> La législation sur les infractions sexuelles est largement considérée comme archaïque, incohérente et discriminatoire. Une grande partie en appartient à un âge antérieur à l'électricité et à l'automobile, et pourtant nous vivons dans un monde communications globales, dont les enfants sont à deux clics de sites Web pornographiques produits par un secteur du commerce du sexe valant plusieurs millions de livres.[(113)]

La *Sexual Offences Act* (2003), en vigueur depuis mai 2004, ne change pas radicalement la position du gouvernement à l'égard de la prostitution, mais il a pour objet de créer une nouvelle

---

(112) Maggie O'Neill, « Literature Review of Research on Offences of Sexual Exploitation », annexe de l'ouvrage intitulé *Setting the Boundaries*, Home Office, Londres (R.-U.), 1999, p. 178.

(113) Home Office, *Protecting the Public: Strengthening the Law on Sex Offenders and Sex Offences*, communiqué, Londres (R.-U.), 19 novembre 2002 [traduction].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

infraction, à savoir l'exploitation sexuelle commerciale d'adultes, et de rendre la nouvelle loi non discriminatoire à l'égard des sexes[114].

En vertu de la *Loi* modifiée, l'infraction consistant à tenir un bordel a été précisée. La nouvelle infraction porte sur le contrôle et la gestion d'un bordel, plutôt que sur le commerce du sexe lui-même, et peut entraîner une peine allant jusqu'à sept ans d'emprisonnement. De même, les propriétaires et les gérants de bordel sont passibles d'une poursuite au criminel en vertu des dispositions sur l'exploitation de la prostitution de la *Loi* de 2003, qui prévoient une peine allant jusqu'à sept ans d'emprisonnement.

Il importe de souligner que, même s'il est illégal de posséder et de gérer un bordel et que, par conséquent, tous les bordels sont illégaux, il n'est pas illégal pour une personne se livrant à la prostitution de travailler dans un tel établissement, tant qu'elle ne s'occupe pas de la gestion des activités. Les dispositions sur les bordels ne visent pas proprement les personnes prostituées.

Comme beaucoup d'autres pays, l'Angleterre s'est demandé comment protéger les personnes prostituées des abus et de l'exploitation, tout en veillant à ce que les collectivités ne soient pas les victimes de cette protection. La question de savoir si les stratégies d'exécution de la loi profitent effectivement aux personnes prostituées ou aux collectivités est très controversée.

Pour beaucoup de critiques, le principal problème est l'absence manifeste de politique d'exécution de la loi à l'échelle nationale. Il semble que, en général, les pratiques d'exécution locales soient dictées par les plaintes ou l'absence de plaintes des résidents[115].

Dans certaines collectivités, les associations de résidents et les administrations municipales ont demandé à la police de « s'attaquer » à la prostitution. Inquiets pour la sécurité des résidents et alarmés par la prolifération de la drogue et de la criminalité dans leur secteur, ces groupes ont réussi à obtenir une exécution plus vigilante des dispositions sur les infractions sexuelles. Les conseils municipaux et la police ont élaboré diverses stratégies pour réduire le nombre de personnes prostituées sur leur territoire. Certaines municipalités ont adopté des politiques de « poursuite automatique », tandis que d'autres ont commencé à dénoncer les clients

---

(114) Home Office, *Protecting the Public*, Norwich (R.-U.), The Stationery Office, 2002, p. 30 et 31.

(115) Catherine Benson et Roger Matthews, « Street Prostitution: Ten Facts in Search of a Policy », *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 23, n° 4, 1995, p. 407.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui sollicitent les personnes prostituées en public[116]. Certaines municipalités ont même commencé à prendre des mesures civiles pour limiter le commerce du sexe, notamment en délivrant des bons de commande obligatoires pour les propriétés utilisées par les personnes prostituées[117] et en signifiant des ordonnances judiciaires aux prostituées pour leur interdire de travailler dans certains endroits[118].

D'autres collectivités, par contre, ont envisagé des solutions très différentes. Certaines municipalités ferment les yeux sur certains types de prostitution non publique, tandis que d'autres prévoient la création de zones de tolérance zéro pour confiner la prostitution dans certains secteurs[119].

Le manque de cohérence et d'uniformité du système d'exécution de la loi en Angleterre est tel que ni les organismes de défense des droits des personnes prostituées ni les associations de résidents ne sont satisfaits de la façon dont la prostitution est contrôlée et réglementée. Les collectivités sont le plus souvent dérangées par le bruit, la circulation et la criminalité associés à la prostitution locale. Les groupes de défense des droits des personnes prostituées, de leur côté, s'inquiètent du fait que la santé et la sécurité des personnes qui se livrent à la prostitution de rue et des autres sont gravement menacées.

Les personnes prostituées – notamment celles qui travaillent dans la rue[120] – sont de plus en plus exposées à la violence (humiliation verbale et agressions physiques et sexuelles, en particulier) de la part de leurs proxénètes et de leurs clients. Les groupes de défense des droits des personnes prostituées estiment que la loi actuelle accroît ces risques. Ils rappellent que la crainte d'être arrêtées empêche effectivement les personnes se livrant à la prostitution de rue de se protéger. Comme la plupart des activités entourant la prostitution sont illégales, les personnes prostituées doivent s'isoler (pour ne pas éveiller les soupçons) ou compter sur la protection d'un proxénète[121]. Il se peut également qu'elles prennent moins de temps pour évaluer les clients, ce qui accroît le risque de violence et d'exploitation, d'autant plus que leurs

---

(116) Helen Carter, « Crackdown Forces Out Prostitutes », *Guardian Unlimited*, 29 janvier 2001.

(117) Jon Silverman, « Sex Workers Say 'Let Us Stay' », *BBC News*, 18 février 2003.

(118) « The A-Z of Sex », *Guardian Unlimited*, 20 décembre 2001.

(119) « 'Brave' Debate over Prostitution », *BBC News*, 10 octobre 2002. Voir aussi Carter (2001).

(120) Pour plus de renseignements sur la violence qui menace les personnes prostituées, voir John Lowman et Laura Fraser, *Violence Against Persons Who Prostitute: The Experience in British Columbia*, Ottawa, Direction de la recherche, de la statistique et de l'évaluation, Justice Canada, 1995.

(121) « U.S. Prostitutes Collective », dans Frédérique Delacoste et Priscilla Alexander (dir.) *Sex Work: Writings by Women in the Sex Industry*, Pittsburgh (PA), Cleis Press, 1987, p. 283.

agresseurs savent qu'elles n'ont guère de recours juridique[122]. Les critiques en concluent que les personnes se livrant à la prostitution de rue se trouvent dans une situation de plus en plus vulnérable.

Les personnes qui se livrent à la prostitution de rue sont exposées à d'autres risques importants. Par exemple, à Birmingham, les services sanitaires aux mal desservis n'ont pas le droit de travailler dans la rue. L'interdiction faite aux travailleurs de la santé et à d'autres travailleurs de soutien d'intervenir dans la rue limite l'accès des personnes prostituées à d'importants renseignements en matière de santé et de sécurité (p. ex. les fiches d'information sur les « mauvais tours »)[123].

Compte tenu de ces risques, les personnes prostituées semblent, d'après les observations de certains chercheurs, se tourner, entre autres, vers les bordels, les saunas et les salons de massage[124]. Les avantages du travail dans des lieux abrités sont importants. Les personnes prostituées qui travaillent pour des agences d'escorte ou des salons de massage peuvent demander l'identité de leurs clients et informer leur employeur et leurs collègues de leurs allées et venues[125]. Les personnes prostituées qui travaillent à l'intérieur ont tendance à gagner plus d'argent que celles qui travaillent dans la rue[126].

Certaines initiatives de la police ont cependant commencé à éroder certains de ces avantages. La police a généralement fermé les yeux sur la prostitution de rue jusqu'à récemment, mais l'inquiétude croissante de la population à l'égard de la prostitution juvénile et du trafic d'enfants a pressé les autorités d'intervenir plus vigoureusement dans les quartiers réservés. En 2001, par exemple, Scotland Yard a fait des descentes dans plus de 50 bordels de Londres dans le cadre du « plus vaste mouvement de démantèlement des bordels et de la prostitution des dernières années en Angleterre »[127]. Ce « démantèlement » a tendu les relations

---

(122) Certaines personnes prostituées font remarquer que, si elles essaient d'alerter les autorités, leur plainte est soit ignorée soit « prise à la légère ». Voir O'Neill (1999), p. 181.

(123) Hilary Kinnell, « Murderous Clients and Indifferent Justice: Violence Against Sex Workers in the UK », *Research in Sex Work*, vol. 4, juin 2001, p. 24.

(124) Tiggey May, Mark Edmunds, Michael Hough et Claire Harvey, *Street Business: The Links Between Sex and Drug Markets*, Londres (R.-U.), Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate, Home Office, 2000, p. 4.

(125) John Lowman, « Canada », dans Nanette J. Davis (dir.), *Prostitution – An International Handbook on Trends, Problems, and Policies*, Westport (CT), Greenwood Press, 1993, p. 75.

(126) O'Neill (1999), p. 182.

(127) « Police Raid Soho Brothels », *BBC News*, 15 février 2001 [traduction].

entre la police et les personnes prostituées du pays. Les groupes de défense des droits des personnes prostituées font valoir également que ces descentes de police ont contraint les femmes à travailler dans la rue, où leur santé et leur sécurité sont mises en danger[128].

D'autres pratiques policières mettraient en danger la santé et la sécurité des personnes prostituées qui travaillent à l'intérieur. Certaines d'entre elles ne dénoncent pas les crimes à la police, de crainte de s'identifier, et d'autres n'accumulent pas de produits prophylactiques, parce que les condoms continuent de servir de preuve dans les instances judiciaires[129].

Dans l'ensemble, on sent monter une frustration à l'égard du gouvernement, parce que ses mesures à l'égard de la prostitution ne sont pas efficaces. Tout le monde convient qu'il faut faire quelque chose, mais controverse et désaccord règnent pour ce qui est des mesures que le gouvernement devrait prendre. Le Home Office a récemment entrepris une étude sur les initiatives relatives à la prostitution, afin de déterminer ce qui donne des résultats et ce qui n'en donne pas[130]. On ne sait cependant pas quelle direction le gouvernement prendra en fin de compte pour essayer de réduire la criminalité et le désordre associés à la prostitution.

LES ÉTATS-UNIS

Les États-Unis ont des politiques prohibitionnistes et abolitionnistes à l'égard de prostitution.

À l'échelon fédéral, le gouvernement américain a promulgué des lois protégeant les militaires et les femmes de la prostitution et satisfaisant aux obligations des États-Unis en vertu de traités internationaux[131]. Il est interdit de pratiquer la prostitution ou de solliciter les services de personnes prostituées à moins d'une distance jugée « raisonnable » d'un détachement militaire ou d'une zone d'opération militaire. Il est également interdit de transporter des personnes d'un État à l'autre ou de leur faire traverser la frontière américaine pour la prostitution[132].

---

(128) Silverman (2003).

(129) Kinnell (2001), p. 22, 24.

(130) Home Office, *Paying the Price: A Consultation Paper on Prostitution* (2004).

(131) Daniel Sansfaçon, *Documents de travail sur la pornographie et la prostitution, rapport n° 2 : la pornographie et la prostitution aux États-Unis*, Ottawa, Ministère de la Justice, 1984, p. 29.

(132) Richard A. Posner et Katharine B. Silbaugh, *A Guide to America's Sex Laws*, Chicago, University of Chicago Press, 1996, p. 187.

Le gouvernement fédéral sanctionne la prostitution dans certains cas, mais la plupart des lois régissant la prostitution relèvent de la compétence des États. À l'exception du Nevada, tous les États interdisent la prostitution, les activités connexes ou les deux. Les lois varient cependant d'un État à l'autre. Par exemple, quelques-uns seulement criminalisent précisément la prostitution[133]. Nous examinerons ci-après les lois de deux États aux perspectives très différentes : la Californie et le Nevada.

A. La Californie (prohibitionnisme)

En Californie, la prostitution est illégale. Selon le Code pénal californien, il est interdit de convenir de pratiquer ou de pratiquer effectivement la prostitution[134]. Le racolage est interdit, qu'il se produise dans des espaces publics ou privés. Une modification récemment apportée au Code pénal californien criminalise également le flânage pour la prostitution. Ces infractions sont toutes des délits, mais une personne peut être accusée de crime si elle a déjà obtenu un résultat positif au test de dépistage du VIH. Enfin, le Code pénal californien comporte de nombreuses dispositions criminalisant le proxénétisme (y compris au moyen de mesures d'intimidation, de la force physique ou de la persuasion) et la subsistance tirée des produits de la prostitution.

Certaines régions de la Californie ont cependant complété ces sanctions pénales par des mesures civiles de dissuasion. Par exemple, la municipalité d'Oakland peut saisir la voiture de personnes impliquées dans le racolage[135]. À San Bernardino, on peut délivrer des injonctions prohibitives aux personnes prostituées pour leur interdire de participer à certaines activités dans certains endroits[136]. San Francisco a été l'une des premières municipalités à créer une « école des clients » (« john's school ») destinée à « dénoncer, éduquer et dissuader » les clients qui cherchent les services de personnes prostituées[137]. Beaucoup de municipalités ont

---

(133) *Ibid.*, p. 155.

(134) Code pénal de la Californie (http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=pen&codebody=&hits=20).

(135) American Civil Liberties Union, « California Council Backs Seizure of Vehicles », 19 juin 2001 (http://archive.aclu.org/news/2001/w071901b.html).

(136) Michael S. Scott, « Street Prostitution », *Problem-Oriented Guides for Police Series*, Guide n° 2, Washington, (D.C.), U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2002, p. 22.

(137) Ronald Weitzer, « Prostitution Control in America: Rethinking Public Policy », *Crime, Law & Social Change*, vol. 32, 1999, p. 96 et 97.

créé – ou envisagent de le faire – des zones « sans drogue », « sans gang » et « sans prostitution », et les personnes prostituées trouvées dans ces quartiers s'exposeront à d'autres accusations[138].

La criminalisation de la prostitution en Californie et aux États-Unis en général s'explique par de nombreuses raisons. L'enraiement des maladies a toujours été un objectif fondamental, mais Richard Posner et Katharine Silbaugh font valoir d'autres justifications :

> le démantèlement du crime organisé entourant la prostitution, la protection de l'intégrité de la famille, la protection contre le racolage non sollicité, la protection des prostituées et la protection des mineurs contraints de se prostituer.[139]

Par ailleurs, Pasqua Scibelli fait remarquer que la prohibition s'appuie sur une hypothèse importante, à savoir que les sanctions pénales sont un moyen indispensable pour réduire le nombre d'hommes et de femmes participant au commerce du sexe[140].

Peu de faits probants, cependant, démontrent que les lois prohibitionnistes (comme celles qui ont été adoptées en Californie) ont donné lieu aux effets escomptés. Comme au Royaume-Uni, l'exécution de la loi n'est guère systématique. L'application des dispositions du Code pénal concernant les personnes prostituées qui travaillent dans la rue ou à l'intérieur semble être largement dictée par les plaintes des résidents.

Comme elles sont les membres les plus visibles du secteur de la prostitution, les personnes qui se livrent à la prostitution de rue sont plus susceptibles d'être arrêtées que d'autres ou que leurs clients[141]. Les mesures policières appliquées à ces personnes ne sont cependant ni uniformes ni cohérentes. Certaines études indiquent que la police a tendance à adopter une attitude « laxiste » à l'égard de la prostitution, à moins que la population s'y intéresse. C'est pourquoi la prostitution de rue tend à se limiter à certaines zones isolées et à certains quartiers

---

(138) Sandra L. Moser, « Anti-Prostitution Zones: Justifications for Abolition », *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 91, n° 4, 2001, p. 1101.

(139) Posner and Silbaugh (1996), p. 155 [traduction].

(140) Scibelli (1987), p. 117.

(141) Selon des données recueillies à la fin des années 1980, les personnes qui se livraient à la prostitution de rue, qui ne représentaient que 10 à 20 p. 100 du secteur, comptaient pour 85 à 90 p. 100 de celles qui sont arrêtées par la police. Voir Eleanor Miller, Kim Romenesko et Lisa Wondolkowski, « The United States », dans Davis (1993), p. 313.

qui n'ont pas de porte-parole (ou de ressources) pour faire pression sur les autorités[142]. Les « zones sans prostitution » et les descentes de police occasionnelles semblent avoir pour effet simplement de déplacer les personnes prostituées d'un endroit à un autre[143]. Compte tenu du manque de logements et de ressources d'emploi pour les personnes prostituées aux États-Unis, la plupart d'entre elles finissent tout simplement par se retrouver dans la rue[144].

En règle générale, les personnes prostituées qui travaillent dans les agences d'escorte, les salons de massage et les bordels sont moins susceptibles d'entrer en contact avec le système de justice pénale que leurs collègues de la rue[145], mais les politiques d'exécution de la loi semblent être en train de changer, du moins dans certaines municipalités. Certains services de police ont commencé à consacrer des ressources importantes au démantèlement de la prostitution en établissement, pour attraper, semble-t-il, « les gros poissons ». Ces opérations ont été critiquées non seulement en raison de leur coût, mais aussi parce qu'elles risquent de ramener la prostitution dans la rue[146].

Les personnes prostituées qui travaillent dans le cadre de lois américaines prohibitionnistes ont bien des problèmes en commun avec leurs collègues de pays comme le Canada et le Royaume-Uni. Celles qui se livrent à la prostitution de rue risquent de travailler dans des zones plus dangereuses pour échapper à l'attention de la police. Elles sont moins enclines à dénoncer aux autorités les sévices dont elles sont victimes, de crainte d'être identifiées ou poursuivies[147]. Elles sont également moins enclines à demander les services de groupes de soutien social ou de santé visibles, de sorte que se multiplie le risque qu'elles s'engagent dans des pratiques comme le partage de seringues ou l'abstention de l'usage de condoms[148].

---

(142) Miller, Romenesko et Wondolkowski (1993), p. 312. Voir aussi Scott (2002), p. 8.

(143) Moser (2001), p. 1117.

(144) Weitzer (1999), p. 93.

(145) Selon un rapport établi pour le compte du National Institute of Justice, la prostitution se perpétue dans des villes comme San Francisco, et ce, malgré les dispositions pénales. Les lieux intérieurs connus sont, par exemple, les clubs de striptease, les salons de massage, les clubs de santé, les salons de manucure, les restaurants, les entrepôts, voire les roulottes, qui permettent aux propriétaires de bordels d'aller d'un endroit à l'autre. Voir Janice G. Raymond et Donna Hughes, *Sex Trafficking of Women in the United States – International and Domestic Trends*, Coalition Against Trafficking in Women, mars 2001 (http://www.ojp.gov/nij/international/programs/sex_traff_us.pdf).

(146) Weitzer (1999), p. 90 et 91.

(147) Scott (2002), p. 5.

(148) Melissa Ditmore, « Report from the USA: Do Prohibitionary Laws Promote Risk? », *Research in Sex Work*, vol. 4, juin 2001, p. 13.

Enfin, beaucoup de critiques remettent en cause le niveau de ressources attribué au contrôle du secteur de la prostitution. Selon une estimation, le coût d'exécution des lois sur la prostitution s'élève à environ 180 millions de dollars par an[149]. Selon une étude effectuée en 1985, certaines municipalités consacrent plus d'argent au contrôle de la prostitution qu'à l'éducation et au bien-être[150]. Les coûts de traitement associés à chaque arrestation sont de l'ordre de milliers de dollars[151], en plus des coûts substantiels associés à l'incarcération. Les personnes prostituées (qui sont le plus souvent détenues pour une période de 30 jours) constituent au moins le tiers de toutes les détenues aux États-Unis[152]. Beaucoup de ces femmes appartiennent à des minorités visibles ou sont des immigrantes[153].

Les sanctions pénales et l'incarcération sont peut-être des éléments importants de l'« arsenal anti-prostitution » des autorités américaines, mais rien n'indique vraiment qu'elles dissuadent les personnes prostituées de se livrer à leur commerce[154]. Un casier judiciaire risque, en fait, de nuire à toute tentative de la prostituée pour abandonner ses activités. Certaines peuvent continuer leurs activités dans le but de gagner assez d'argent pour payer leurs amendes. Par ailleurs, pour beaucoup de personnes prostituées, les arrestations sont plus « une dépense professionnelle et un inconvénient [qu'un] facteur de dissuasion efficace »[155]. Il en résulte un cercle vicieux dans lequel la personne prostituée entre en contact avec le système de justice pénale, subit sa peine, puis retourne à ses activités[156].

La prostitution reste un sujet litigieux aux États-Unis. Beaucoup d'Américains savent que l'élimination de la prostitution (ou du moins de ses formes visibles) est un objectif à long terme, mais ils ne s'entendent guère sur le meilleur moyen d'y parvenir. La légalisation et la décriminalisation, proposées dans beaucoup d'autres pays, sont rarement considérées comme

---

(149) Cette estimation n'inclut pas le coût des arrestations pour flânage et inconduite. Voir Ronald Weitzer, « The Politics of Prostitution in America », dans Ronald Weitzer (dir.), *Sex for Sale: Prostitution, Pornography, and the Sex Industry*, New York, Routledge, 2000, p. 160.

(150) Moser (2001), p. 1124.

(151) Scott (2002), p. 16.

(152) David R. Simon, « Prostitution – Female », dans Clifton D. Bryant (dir.), *Encyclopedia of Criminology and Deviant Behavior*, vol. 3, Philadelphie, Brunner-Routledge, 2001, p. 264.

(153) Barbara G. Brents et Kathryn Hausbeck, « State-Sanctioned Sex: Negotiating Formal and Informal Regulatory Practices in Nevada Brothels », *Sociological Perspectives*, vol. 44, n° 3, 2001, p. 309.

(154) Moser (2001), p. 1116 et 1117.

(155) Scott (2002), p. 17.

(156) *Ibid.*, p. 5.

des solutions valables aux États-Unis[157]. Pour l'essentiel, donc, les Américains semblent avoir décidé de « se débarrasser » de la prostitution en instituant des sanctions plus sévères et en élargissant l'éventail des interdictions pénales et civiles[158].

B. Le Nevada (légalisation)

Le Nevada reste le seul État américain à avoir légalisé une forme de prostitution. Il s'appuie sur un ensemble de lois pénales, de lois administratives et d'ordonnances municipales et sur des traditions sans caractère officiel pour réglementer le secteur de la prostitution. À cet égard, certains affirment que « le système des bordels [au Nevada] est en fait un consortium de règlements officiels et officieux, modernes et traditionnels qui, ensemble, permettent de créer ce secteur et cette sous-culture uniques »[159].

Au Nevada, la prostitution n'est autorisée que dans les bordels munis d'un permis. Toutes les autres formes de prostitution (p. ex. la prostitution de rue, les agences d'escorte et les salons de massage) sont illégales. Les lois de l'État et les ordonnances municipales visent à créer un cadre efficace de gestion des risques médicaux associés au commerce du sexe tout en séparant suffisamment les activités des bordels des activités quotidiennes de la collectivité[160].

L'article 244.345 des *Nevada Revised Statutes* (lois révisées du Nevada) donne aux comtés de moins de 400 000 habitants le pouvoir d'accorder des permis à des bordels[161]. La prostitution et le racolage à l'extérieur de ces établissements légaux sont des délits[162]. La prostitution est également illégale à Las Vegas et à Reno.

Les comtés du Nevada n'accordent pas tous des permis à des bordels. Par ailleurs, les comtés qui permettent à des bordels de fonctionner légalement imposent généralement des conditions strictes à leurs propriétaires et à leurs employés. Ces règlements varient cependant beaucoup d'un comté à l'autre[163].

---

(157) Weitzer (1999), p. 86 et 87.

(158) Moser (2001), p. 1101.

(159) Brents et Hausbeck (2001), p. 312 [traduction].

(160) *Ibid.*, p. 314.

(161) *Nevada Revised Statutes* 244.345 (http://www.leg.state.nv.us/NRS/NRS-244.html).

(162) *Nevada Revised Statutes* 201.354 (http://www.leg.state.nv.us/NRS/NRS-201.html).

(163) Eleanor Maticka-Tyndale et Jacqueline Lewis, « Escort Services in a Border Town: Transmission Dynamics of Sexually Transmitted Infections Within and Between Communities – Literature and Policy Summary », rapport établi pour le compte de Santé Canada, 1999, p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les conditions d'obtention d'un permis sont nombreuses. Les propriétaires éventuels doivent fournir de l'information sur leur famille, leur emploi, leurs antécédents militaires et judiciaires, leur situation financière et leur équipe de gestion. Le comté peut également demander tout autre type d'information qu'il juge nécessaire pour déterminer si l'exploitation d'un nouveau bordel risque d'être « contraire aux intérêts de la municipalité [ou du comté] ou de ses résidents en termes de santé, de bien-être ou de sécurité »[164].

La plupart des comtés ont également institué des dispositions en matière de zonage pour limiter les secteurs et le nombre de bordels sur leur territoire. L'article 201.380 des *Nevada Revised Statutes* interdit l'exploitation d'un bordel à moins de 365 mètres d'une école ou d'un lieu de culte, mais certains comtés ont imposé des restrictions supplémentaires. Dans certains d'entre eux, les bordels ne sont autorisés que dans certains immeubles ou sur certaines propriétés. C'est pourquoi la plupart des bordels qui détiennent actuellement un permis ont commencé leur exploitation avant l'entrée en vigueur des mesures de légalisation adoptées dans les années 1970. Bien loin de susciter une croissance massive, la légalisation a, en fait, permis aux comtés de contenir le secteur. Le nombre total de bordels légaux est resté à peu près le même depuis les années 1970 (33 en 1973 et 36 en 2000), ce qui signifie qu'il est presque impossible de bâtir un nouveau bordel[165].

Beaucoup de comtés réglementent également les activités quotidiennes des bordels détenteurs de permis. Les ordonnances varient d'un comté à l'autre, mais la plupart des bordels sont assujettis à des restrictions concernant leur taille, le nombre de prostituées qu'ils emploient et les horaires de travail[166]. Les articles 201.430 et 440 des *Nevada Revised Statutes* limitent également la publicité des bordels. Selon la loi de l'État, les bordels ne peuvent pas faire de publicité dans les rues et sur les autoroutes ou dans les cinémas, non plus que dans les comtés où la prostitution reste interdite. De plus, la plupart des comtés imposent d'autres restrictions en matière de publicité[167].

Les personnes prostituées sont elles aussi assujetties à des règlements et des contrôles. Toutes celles qui travaillent dans les bordels du Nevada doivent s'inscrire auprès de la police. Chaque personne prostituée reçoit un permis de travail après avoir subi le test obligatoire de dépistage du VIH/sida. La loi de l'État exige que chacune subisse un test de dépistage du

---

(164) Brents et Hausbeck (2001), p. 317 [traduction].

(165) *Ibid.*, p. 322.

(166) Miller, Romenesko et Wondolkowski, dans Davis (1993), p. 309.

(167) Brents et Hausbeck (2001), p. 313, 319.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

VIH tous les mois et un test de dépistage des MTS toutes les semaines. Si une personne prostituée a contracté une MTS, elle doit se faire soigner. Toute personne séropositive qui pratique la prostitution commet un crime. Beaucoup de personnes prostituées appuient le principe du test obligatoire de dépistage du VIH/sida[168], mais beaucoup de critiques remettent en cause ses effets sur les libertés civiles des personnes prostituées[169].

Les comtés ont toujours limité la mobilité des personnes prostituées, notamment en circonscrivant les quartiers où elles peuvent aller et les moments où elles peuvent y aller. Des études récentes indiquent cependant que la plupart des comtés ne contrôlent plus les activités des prostituées. Celles-ci n'en continuent pas moins d'être régies par les règles conçues par les propriétaires et les exploitants de leurs bordels[170]. Les règles varient d'un bordel à l'autre, mais en voici quelques exemples : les personnes prostituées doivent travailler trois semaines, suivies d'une semaine de congé; elles doivent vivre sur les lieux, surnommé le « ranch »; elles doivent verser aux propriétaires entre 40 et 50 p. 100 de leurs gains, en plus des frais d'hébergement et de pension[171]. Le statut des personnes prostituées, qui sont considérées comme des entrepreneurs indépendants, est tel qu'elles n'ont pas accès à l'assurance-maladie, aux congés de maladie ou à l'assurance-chômage et aux prestations de retraite. Par ailleurs, comme elles ne sont pas protégées par les lois de l'État sur les relations de travail, leurs conditions de travail risquent d'être médiocres et leur santé et leur sécurité risquent d'être compromises[172].

Les personnes prostituées qui travaillent dans l'illégalité s'exposent à des risques encore plus grands. La prostitution est depuis longtemps une infraction dans les grandes villes de l'État (Las Vegas et Reno), mais elle demeure florissante dans la clandestinité. À Las Vegas, le racolage, autrefois concentré dans le quartier du « strip », a commencé à s'étendre à d'autres secteurs animés. Les agences d'escorte annoncent leurs services sur les babillards et dans les Pages jaunes. Des personnes prostituées sont également présentes dans les casinos et dans

---

(168) Depuis l'introduction du dépistage obligatoire du VIH en 1986, il n'y a pas eu de cas connu de personne prostituée pratiquant légalement qui ait été infectée; *ibid.*, p. 321.

(169) Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution, *La pornographie et la prostitution au Canada*, vol. 2, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 520.

(170) Kathryn Hausbeck et Barbara G. Brents, « Inside Nevada's Brothel Industry », dans Weitzer (2000), p. 231 et 232.

(171) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, *Rapport et recommandations relatives à la législation, aux politiques et aux pratiques concernant les activités liées à la prostitution*, Ottawa, Ministère de la Justice, 1998.

(172) Brents et Hausbeck (2001), p. 326. Pour un aperçu plus général des conditions de travail des travailleuses du sexe aux États-Unis, voir Wendy Chapkis, « Power and Control in the Commercial Sex Trade », dans Weitzer (2000).

d'autres établissements touristiques[173]. Certains estiment que, même si l'on sait peu de chose de la prostitution illégale à Las Vegas et dans d'autres régions du Nevada, il est clair que le secteur « a connu une expansion énorme au cours des dernières années et qu'il a sans aucun doute contribué à la croissance phénoménale de Las Vegas »[174]. Ces personnes prostituées vivent probablement dans des conditions analogues à celles de leurs collègues d'autres régions du pays.

La législature de l'État n'a pas officiellement relancé le débat sur la prostitution, mais il a été question récemment d'élargir la légalisation aux grands comtés du Nevada. Sous la houlette du maire actuel de Las Vegas, Oscar Goodman, ce débat vise à déterminer si la présence de bordels légaux pourrait contribuer à la revitalisation d'un centre-ville en décomposition. Certains estiment que les bordels légaux seraient aussi un moyen d'offrir « des services sexuels plus sûrs, réglementés et producteurs de recettes », contrairement au secteur illégal actuel[175]. Le débat en est cependant encore à ses débuts, et il est peu probable que l'État modifie radicalement la loi dans un proche avenir.

CONCLUSION

On ne s'entend guère sur la façon dont l'État devrait surveiller ou contrôler la prostitution. La plupart des pays semblent se débattre avec une question sous-jacente : quel rôle la loi (notamment le droit pénal) devrait-elle jouer dans la réglementation de la prostitution? Les tendances législatives vont de la consolidation des dispositions pénales à l'abrogation de ces mêmes dispositions. Rien ne donne à penser que l'une ou l'autre approche ait permis d'obtenir tous les résultats escomptés.

Aucun des pays et États que nous avons analysés ici n'a abrogé l'ensemble de ses lois pénales relatives à la prostitution, mais un certain nombre de gouvernements ont décidé de compléter leurs lois pénales par des règlements locaux, des arrêtés municipaux et d'autres mesures, ce qui laisse entendre que, pour beaucoup de ces pays, la prostitution n'est pas seulement une question d'ordre législatif. C'est aussi une question sociale et économique qui suppose une politique et d'autres mesures d'intervention sociale pour répondre aux besoins des personnes prostituées et des collectivités.

---

(173) Bob Shmeligian, « Welcome to the Jungle », *Las Vegas Mercury*, 21 août 2003.

(174) Barbara G. Brents et Kathryn Hausbeck, « Prostitution – Nevada », dans Bryant (2001), p. 280 [traduction].

(175) Erin Neff, « Legalized Prostitution: Vegas Brothels Suggested », *Las Vegas Review-Journal*, 24 October 2003 [traduction].